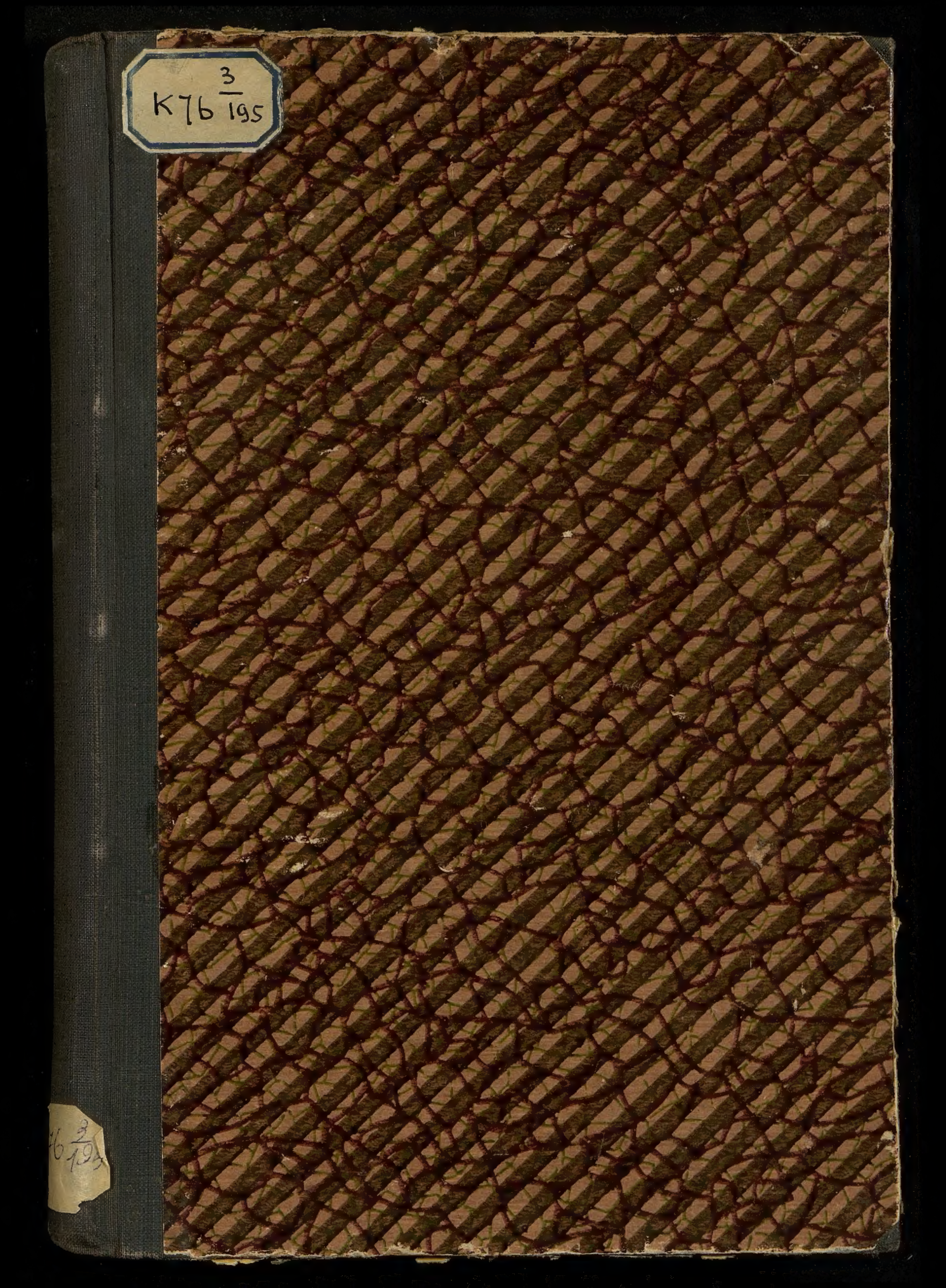


С. А. Котляревскій.

Правовое государство и внѣшняя политика.

МОСКВА. 1909.

С. А. КОТЛЯРЕВСКIЙ.

ПРАВОВОЕ ГОСУДАРСТВО

и

ВНѢШНЯЯ ПОЛИТИКА.

МОСКВА. 1909.

По постановленію юридическаго факультета Императорскаго Московскаго университета отъ 8 мая 1909 г. печатать разрѣшается.

Деканъ *графъ Л. А. Камаровскій.*





Типографія Г. Лисснера и Д. Совко.
Воздвиженка, Крестовоздвиж. пер., д. 9.

ОГЛАВЛЕНІЕ.

Стран.

Введеніе 1

Глава I.

Осуществленіе внѣшне-политическихъ функцій въ конституціонномъ государствѣ 42

А) Договоры 43

Б) Война 160

В) Дипломатическія сношенія 214

Глава II.

Внѣшне-политическія задачи современнаго государства 236

Глава III.

Измѣненія современнаго правового государства. 338

ВВЕДЕНІЕ.

Идея правового государства стоитъ въ фокусѣ современнаго юридическаго мышленія. Она есть зрѣлый плодъ той долгой борьбы за право, которая представляетъ одну изъ важнѣйшихъ главъ въ исторіи человѣческой цивилизаціи, и, выросши на этой вѣками воздѣланной почвѣ, она можетъ безопасно встрѣтить напряженную переоцѣнку цѣнностей, подъемъ волны скепсиса и критики. Направляя работу юриста, занятаго истолкованіемъ строенія и жизни современнаго государства, она въ то же время освѣщаетъ путь политику-практику, признавшему, что отвѣты на заданія, поставленныя передъ этимъ государствомъ, могутъ быть прочными пріобрѣтеніями, превратиться въ неотъемлемое національное достояніе, лишь будучи облечены въ правовыя формы. Эта увѣренность остается даже тогда, когда уже безпощадно разрушена вѣра и въ благодѣтельный деспотизмъ и въ захватное право; и если подобная увѣренность не переходитъ должныхъ границъ, если отъ правового государства не ожидаютъ всемогущества и чудесъ, — наличность ея въ данномъ обществѣ является одной изъ важнѣйшихъ гарантій здороваго развитія, побѣждающаго тяжкія превратности исторической судьбы.

Именно поэтому является жизненная потребность и въ послѣдовательномъ анализѣ этой идеи и во всестороннемъ ея обосновaніи. Сознательной правотворческой дѣятельности человѣка противостоитъ необъятный міръ соціальной дѣйствительности, со всей ея пестротой и многогранностью, со всѣмъ упорствомъ исторической инерціи, со всѣмъ давленіемъ элементарныхъ интересовъ, властно домогающихся своего признанія. Тяжелой, напряженной борьбы требуетъ преодолѣніе этой противоположности. Можетъ ли быть она преодолѣна до конца? Какіе запросы могутъ быть законно предъявлены къ правотворческой волѣ, работающей надъ устроеніемъ государственнаго механизма?

Наша цѣль дать посильный отвѣтъ на одну часть этого вопроса — на то, какъ примиряются правовая основа современнаго

государства и задача его самосохраненія во внѣ. Но предварительно мы не можемъ обойти молчаніемъ того, какъ вообще проявляется правовой характеръ въ организаціи государственной власти, и какіе пробѣлы здѣсь оставляетъ традиціонное ученіе объ этой послѣдней.

Всякій вдумчивый наблюдатель, изучающій современное состояніе наукъ о государствѣ, не можетъ не замѣтить глубокой переработки, которой подвергаются всѣ категоріи и понятія, вошедшія въ обиходъ этихъ наукъ. Между тѣмъ трудность этой переработки опредѣляется не только крайней сложностью изучаемыхъ явленій и не только опасными соблазнами — ввести въ область чистой теоріи мотивы партійно-практическіе. Трудность эта въ чрезвычайной мѣрѣ усугубляется тѣмъ обстоятельствомъ, что современное государствовѣдѣніе унаслѣдовало цѣлый рядъ положеній и теорій, на разработку которыхъ было затрачено огромное количество умственной энергіи, творческаго напряженія и которыя давятъ своимъ прошлымъ авторитетомъ. Эти традиціи неразрывно связаны со всей исторіей политической мысли культурнаго человѣчества, и поэтому мы всегда находимъ извѣстный свѣжій интересъ въ ихъ изученіи. Но ихъ блистательное историческое прошлое, важная роль, которую онѣ сыграли въ работѣ человѣческихъ общежитій надъ созданіемъ цѣлесообразныхъ государственныхъ формъ, — все это оставило глубокій слѣдъ на самихъ традиціяхъ: онѣ покрылись цѣлымъ слоемъ всевозможныхъ психологическихъ ассоціацій, изъ-за котораго намъ даже трудно бываетъ возстановить первоначальный смыслъ. Положенія, которыя такъ долго были предметомъ спора для политиковъ-теоретиковъ и лозунгами борьбы для политиковъ-практиковъ, оказываются многосмысленными и неопредѣленными: они стали похожи на старыя монеты, которыя, пройдя черезъ множество рукъ, совершенно стерлись, и лишь съ большимъ трудомъ можно опредѣлить ихъ первоначальную цѣну. Получая это наслѣдіе вѣковой политической мысли, мы получаемъ съ нимъ и множество неразрѣшенныхъ, при этомъ основанныхъ часто на недоразумѣніи, контроверсовъ. Вотъ почему современнымъ государствовѣдамъ приходится, обычно, начинать съ расчистки своего поля.

Къ подобнымъ унаслѣдованнымъ частямъ государственной науки, безспорно, принадлежитъ и теорія раздѣленія властей. Въ сущности говоря, это названіе не совсѣмъ удачно, ибо оно далеко не объясняетъ важнаго мѣста, занимаемаго данной теоріей. Вѣдь цѣль ея — не простая классификація; она ищетъ выяснить элементы государ-

ственной власти: что̀ изъ себя представляетъ конкретно эта послѣдняя, которая сама есть, безспорно, важнѣйшій элементъ въ нашемъ представленіи о государствѣ? Именно поэтому возрастъ самой теоріи немного уступаетъ возрасту политической философіи вообще. Идея раздѣленія властей вполнѣ явственно намѣчается у Аристотеля и становится съ его времени почти непрерывной традиціей, получая въ обработкѣ Локка и Монтескье извѣстный боевой характеръ и связанную съ нимъ всемірно-историческую популярность. Но это обстоятельство, какъ и слѣдовало ожидать, не устраняетъ глубокихъ недоразумѣній, связанныхъ съ тѣми понятіями и тѣми терминами, которыми пользовались политическіе мыслители.

Здѣсь прежде всего приходится обратить вниманіе на самое слово «власть». Неопредѣленность, заключающаяся въ этомъ словѣ, повидимому, и побудила Руссо къ знаменитому опроверженію взгляда Монтескье, который будто бы раздроблялъ единый суверенитетъ, подобно японскимъ фокусникамъ, разрубающимъ ребенка на части и послѣ показывающимъ его въ цѣлости[1]). Упрекъ, идущій, безъ сомнѣнія, мимо цѣли; «три рода властей», у Монтескье (trois sortes de pouvoirs), которые онъ разсматриваетъ во главѣ объ англійской конституціи, есть нѣчто совсѣмъ другое, чѣмъ единая государственная власть, «puissance publique», которая въ его глазахъ обладаетъ цѣльностью[2]). Правда, словоупотребленіе Монтескье оставляетъ желать въ смыслѣ точности, но онъ никогда не доходитъ до гипостазированія трехъ властей, въ видѣ, напримѣръ, «трехъ лицъ», съ которыми мы сталкиваемся у Канта[3]). Здѣсь критика Руссо была бы гораздо болѣе умѣстна. Не мало двусмысленностей вызывается также словомъ «раздѣленіе»[4]). Очевидно, для всякаго, кто подходитъ къ

---

[1]) Contrat Social, l. II, ch. 2.

[2]) Esprit des lois, l. XI, ch. 6; ср. l. I, ch. 3.

[3]) Rechtslehre, §§ 45 (trias politica), 48.

[4]) Монтескье въ XI, 6 всюду говоритъ о séparation, не division; ср. замѣчаніе въ рѣчи Мунье 31 августа 1789 г. въ національномъ собраніи — Мунье, одного изъ самыхъ крупныхъ выразителей взглядовъ, родственныхъ Монтескье: «pour que les pouvoirs soient à jamais divisés, il ne faut pas qu'ils soient entièrement séparés». Въ общемъ, при истолкованіи Монтескье всегда слѣдуетъ помнить слова Іеллинека по поводу Рема: «der erste Fehler besteht darin, dass einen politischen Schriftsteller durch das Maas späteren Zeiten zu messen, das zweite ihn nach Juristenart der Wortinterpretation zu unterziehen»; см. его отвѣтъ Рему въ Grünhut's Zeitschrift, 1902, B. 30, S. 469. Орбанъ въ Le droit constitutionnel de la Belgique, p. 340, предпочитаетъ, какъ терминъ, именно division, а не séparation, который страдаетъ особенной неопредѣленностью.

теоріи раздѣленія властей, все равно съ точки зрѣнія исторической или юридической, положительной или отрицательной, — первая потребность — разсѣять эти недоразумѣнія и установить точный смыслъ понятій. Только тогда опредѣлится, въ какой мѣрѣ современная наука государственнаго права можетъ принять ее въ свою систему.

Несомнѣнно, крупнѣйшій шагъ въ смыслѣ внесенія такой опредѣленности былъ сдѣланъ, когда государствовѣдѣніе стало различать матеріальную и формальную сторону въ различныхъ проявленіяхъ государственной дѣятельности. Мы имѣемъ здѣсь дѣйствительно двѣ точки зрѣнія, съ которыми мы сталкиваемся на всемъ протяженіи публичнаго права; болѣе того, онѣ неизбѣжно представляются при всякой попыткѣ провести демаркаціонную линію между правомъ публичнымъ и частнымъ. Что касается, въ частности, права государственнаго, то съ особенной ясностью и убѣдительностью выступаетъ это различіе въ сферѣ законодательной. Здѣсь лежитъ особая заслуга нѣмецкой юридической науки второй половины XIX вѣка и особенно Іеллинека, который болѣе чѣмъ кто-нибудь сдѣлалъ если не для установленія, то для популяризаціи этого различія[1]). Въ настоящее время всякій, приступающій къ изученію государственнаго права, сразу усвоиваетъ разницу между закономъ, какъ установленной общей нормой, и закономъ, какъ актомъ, созданнымъ въ извѣстномъ, особо установленномъ порядкѣ; такъ же легко онъ примѣняетъ это различіе къ тѣмъ противорѣчивымъ представленіямъ и опредѣленіямъ закона, съ которыми онъ сталкивается въ исторіи политической и правовой мысли: къ цицероновскому «lex est naturae vis, iuris atque iniuriae regula» и формулѣ: «lex est quod populus Romanus magistratu interrogante constituebat»; къ ученію Руссо о законѣ, какъ постановленіи отвлеченнаго характера (la loi considère les sujets en corps et les actions comme abstraites), и словамъ декларацій права: «законъ есть выраженіе общей воли».

Подобное различеніе вполнѣ приложимо и къ другимъ сторонамъ государственной жизни. Административные акты равнымъ образомъ могутъ быть выдѣляемы въ особую группу по формальному и по матеріальному признаку; установленіе общей нормы въ порядкѣ указовъ не дѣлаетъ эту послѣднюю въ матеріальномъ смыслѣ административнымъ актомъ[2]). Тамъ, гдѣ изучаются лишь государственныя функціи безотносительно къ способамъ ихъ осуществленія, тамъ

---

[1]) См. его Gesetz und Verordnung, S. 35.

[2]) Коркуновъ, Законъ и указъ, с. 227.

вообще указамъ (Verordnungen, règlements) нѣтъ мѣста въ сферѣ исполнительныхъ функцій[1]). Наконецъ, все это вполнѣ можетъ быть приложимо и къ суду: дѣятельность судебныхъ учрежденій не исчерпывается юрисдикціонными актами, а эти послѣдніе могутъ исходить и отъ учрежденій, которымъ, обычно, приписывается характеръ законодательный или административный: парламентовъ, министерствъ и т. п. Теорія и исторія административной юстиціи ясно указываютъ, какъ важно практически это различеніе матеріальнаго и формальнаго смысла судебной власти.

Итакъ, при свѣтѣ указаннаго различенія двусмысленное слово «власть», которымъ пользовались и защитники и противники теорій Локка и Монтескье, замѣняется, съ одной стороны, понятіемъ органа, съ другой — функціи. Достигается ли здѣсь только прогрессъ въ терминологической точности? Конечно, нѣтъ; здѣсь является возможность установить подлинный смыслъ самой традиціи, а она восходитъ къ политической психологіи, воспитавшейся на представленіяхъ, имѣющихъ чрезвычайно мало общаго съ окружающимъ насъ бытомъ: она восходитъ къ обстановкѣ греческаго полиса. Вѣдь мы встрѣчаемъ теорію раздѣленія властей уже у Аристотеля, и притомъ въ настолько развитомъ видѣ, что могла высказываться и доказываться мысль о заимствованіяхъ у него Монтескье[2]). Нельзя сказать, чтобы соотвѣтствующія мѣста Политики не могли дать поводъ къ различнымъ толкованіямъ[3]), но если мы беремъ ихъ въ контекстѣ, то мысль Аристотеля можетъ быть установлена съ достаточной точностью. Для греческаго мыслителя понятіе государства сливалось съ совокупностью входящихъ въ государственный союзъ гражданъ, онъ обозначаетъ аѳинское государство — *οἱ Ἀθηναῖοι*, и разсматриваетъ три главныя формы дѣятельности гражданъ: непосредственное обсужденіе общихъ дѣлъ, избраніе должностныхъ лицъ, обладающихъ правомъ повелѣнія[4]), судебный процессъ; далѣе онъ беретъ различные способы осуществленія этой дѣятельности и разсматриваетъ ихъ съ точки зрѣнія соотвѣтствія различнымъ принципамъ государственнаго устройства — олигархическому, демократическому и т. п. Мы имѣемъ передъ собой ученіе о функціяхъ греческаго городского государства, которому весьма слабо присуща

---

[1]) Совершенно послѣдовательно у Duguit, Droit constitutionnel, p. 191.

[2]) Barthélemy S.-Hilaire, Politique d' Aristote. Préface, p. XXXVII.

[3]) Pol., IV, 1297 b... здѣсь къ нимъ въ особенности даетъ поводъ слово *μόρια*: *ἔστι δὲ τρία μόρια τῶν πολιτειῶν πασῶν... ἔστι δὲ τῶν τριῶν τούτων ἓν μέν τι τὸ βουλευόμενον περὶ τῶν κοινῶν, δεύτερον δὲ περὶ τὰς ἀρχάς, τρίτον δὲ τι τὸ δικάζον.*

[4]) *Τὸ γὰρ ἐπιτάττειν ἀρχικώτερον.*

мысль о государствѣ, какъ единствѣ, какъ правовомъ субъектѣ[1]). Подобное же стремленіе исходить изъ различій функціональныхъ мы встрѣчаемъ у Аристотеля, когда онъ противопоставляетъ ***νόμος*** и ***ψήφισμα***[2]). И это тѣмъ болѣе характерно, что учрежденія и органы государства чрезвычайно привлекали его вниманіе, какъ это мы видимъ почти на каждой страницѣ Политики, какъ это, быть можетъ, еще болѣе обнаруживается изъ трактата объ аѳинской политіи.

Подобное же тяготѣніе въ сторону пониманія раздѣляемыхъ властей, какъ государственныхъ функцій, мы встрѣчаемъ у наиболѣе яркихъ представителей теоріи и въ новое время. Такъ, съ полной очевидностью оно проявляется у Локка. Само государство, возникшее путемъ общественнаго договора, имѣетъ строго очерченныя функціи, можно почти сказать, сливается съ ними — именно съ охраной безопасности и собственности. Поскольку регулируется примѣненіе государственной силы посредствомъ общихъ правилъ, постольку создаются законы, и осуществляется законодательная функція: это основное проявленіе государственной дѣятельности. Рядомъ съ этимъ стоитъ какъ функція выполненія этихъ общихъ правилъ, законовъ—исполнительная, такъ и функція, не связанная съ законами и охраняющая интересы государства извнѣ — конфедеративная. Послѣднія двѣ, хотя и весьма различныя, неизбѣжно совмѣщаются въ однѣхъ рукахъ: раздѣленіе ихъ между двумя органами создало бы опасность для существованія и прочности государства. Монархъ, носитель исполнительной и конфедеративной власти, наконецъ, участвуетъ въ силу своей прерогативы и въ законодательной[3]). Если бы Локкъ слѣдовалъ формальному пониманію, ему пришлось бы выдѣлить двѣ власти — королевскую и парламентскую, тѣмъ болѣе, что въ англійскомъ государственномъ правѣ весьма прочно укоренилась традиція формальнаго раздѣленія, сказывающаяся, напримѣръ, въ столь обычномъ противопоставленіи статутовъ и ордонансовъ.

Столь же несомнѣнно, такого пониманія держался и Монтескье. Онъ допускаетъ, что всѣ три власти находятся въ однѣхъ рукахъ, и все-таки онѣ остаются раздѣленными. «Въ силу законодательной власти монархъ (le prince) или магистратъ создаетъ новые законы, измѣняетъ или отмѣняетъ уже существующіе. Въ силу исполнительной онъ объявляетъ войну и заключаетъ миръ, отправляетъ и прини-

---

Hildebrand, Geschichte der Rechtsphilosophie, B. I, S. 23.

[2]) Ethica Nic., IV, 10.

[3]) Treatise on civil government; ch. 8, 11, 14.

маетъ пословъ, устанавливаетъ безопасность, предупреждаетъ вторженія. Въ силу судебной онъ караетъ преступленія и судитъ тяжбы между частными лицами». Дальнѣйшій уже вопросъ, не лучше ли распредѣлить ихъ между отдѣльными органами, при чемъ оказывается, что у судебной власти нѣтъ вообще постояннаго органа, и она принимаетъ, такъ сказать, безличный характеръ[1]. То же самое можно сказать относительно Бенжамена Констана и его преемниковъ.

Подобное пониманіе, которое мы находимъ у теоретиковъ политической мысли, тѣмъ болѣе заслуживаетъ быть отмѣченнымъ, что оно сталкивается съ нѣкоторыми весьма существенными навыками ума. Формальная точка зрѣнія въ области права вообще обладаетъ значительными преимуществами опредѣленности и конкретности — хотя бы въ указанномъ случаѣ раздѣленія публичнаго и частнаго права. Государственные органы, государственныя учрежденія, ихъ составъ, порядокъ ихъ дѣятельности — все это, если можно выразиться, гораздо нагляднѣе, ощутимѣе и потому безспорнѣе, чѣмъ характеръ тѣхъ или другихъ функцій. Когда мы слышимъ, что закономъ называется всякій актъ, прошедшій черезъ нижнюю и верхнюю палату и получившій утвержденіе монарха, мы получаемъ въ руки гораздо болѣе точный критерій, чѣмъ когда намъ говорятъ, что законъ есть общая норма. И это объясняется, конечно, не только умственной склонностью, но и практической потребностью имѣть дѣло въ сферѣ государственно-правовыхъ отношеній со строго опредѣленными и разграниченными понятіями.

Отсюда тяготѣніе къ формальному пониманію раздѣленныхъ властей, съ которымъ такъ часто мы встрѣчаемся въ конституціонныхъ актахъ. Такъ, бельгійская конституція, сдѣлавшаяся образцомъ для многочисленныхъ европейскихъ конституцій, строго держится формальнаго пониманія закона: она подводитъ подъ это понятіе не только вотированіе бюджета, но и установленіе ежегоднаго военнаго контингента, и даже разрѣшеніе иностранному войску проходить черезъ государственную территорію, и мобилизацію національной гвардіи[2]. Отдѣлъ бельгійской конституціи о властяхъ (pouvoirs) раздѣляется на главы: 1) о палатахъ, 2) о ко-

---

[1]) Esprit des lois, l. XI, ch. 6: «de cette façon la puissance de juger si terrible parmi les hommes n'étant attachée ni à un certain état, ni à une certaine profession, devient pour ainsi dire invisible et nulle».

[2]) Titre V, art. 119, 121, 123; cp. titre III, art. 27: «l'initiative appartient à chacune des trois branches du pouvoir législatif. Néanmoins toute loi relative aux récettes et aux dépenses de l'Etat, ou au contingent de l'armée...»

ронѣ и министрахъ, 3) о судебной власти (судебныхъ органахъ), 4) о провинціальныхъ и коммунальныхъ учрежденіяхъ.

Если мы отъ этой конституціи, кладущей въ основу государственнаго устройства принципъ народнаго суверенитета, перейдемъ къ нашимъ основнымъ законамъ 23 апрѣля 1906 г., совершенно не признающимъ этого принципа, то мы найдемъ сходныя черты. Различаются власть законодательная, «осуществляемая Монархомъ въ единеніи съ Государственнымъ Совѣтомъ и Государственной Думой»; власть управленія, осуществляемая исключительно Монархомъ «непосредственно или черезъ мѣста и лица, дѣйствующія отъ Его имени и по Его повелѣніямъ», и власть судебная, осуществляемая судомъ[1]). Граница, проведенная между областью законодательства и областью верховнаго управленія, сильно отличается отъ подобной границы, какъ она установлена въ большинствѣ западно-европейскихъ конституціонныхъ актовъ. Наши основные законы относятъ къ области верховнаго управленія многое, что, обыкновенно, признается входящимъ въ компетенцію законодательной власти, т.-е. требуетъ участія народнаго представительства, напримѣръ постановленія по военно-судебной и военно-морской судебной части (ст. 97))[2]. Характерно, что постановленія по 87 ст., издаваемыя въ промежутки между думскими занятіями по представленію совѣта министровъ и опредѣляющія часто столь важныя общія нормы (достаточно вспомнить указы 9 и 15 ноября 1906 года о крестьянскомъ землепользованіи), въ самой 87 ст. именуются не законами, а мѣрами. Наоборотъ, одобренная Государственнымъ Совѣтомъ и Государственной Думой и Высочайше утвержденная ассигновка чрезвычайнымъ, сверхсмѣтнымъ кредитомъ 15 милліоновъ на расходы въ теченіе іюля 1906 г. по обсѣмененію и продовольствію въ офиціальныхъ актахъ именовалась закономъ[3]).

Подобное же словоупотребленіе мы находимъ и въ современныхъ конституціонныхъ актахъ, стоящихъ по своему общему характеру между указанными крайними типами, находимъ его и въ памятникахъ XVIII вѣка. Если французское національное собраніе, слѣдуя Руссо, начало съ матеріальнаго пониманія закона, какъ онъ опредѣленъ въ деклараціи правъ[1]), то при

---

[1]) Ст. 7, 10, 22 (изд. 1906 г.).

[2]) Даже въ конституціяхъ строго-октроированнаго типа; ср., напримѣръ, 13, 36, 48 ст. прусской конституціи 1850 г., ст. 6 австрійскаго основного закона 21 декабря 1867 г. объ осуществленіи правительственной и исполнительной власти и т. д.

[3]) Сборникъ узаконеній 4 іюля 1906 г., № 163.

выработкѣ конституціи ему пришлось вернуться на формальную почву[2]).

Практически преимущества подобнаго формальнаго пониманія безспорны, но, конечно, наука на немъ остановиться не можетъ. Формальная характеристика раздѣленія властей остается, такъ сказать, на поверхности, въ области условнаго, и если за ней не стоитъ характеристики матеріальной, приводитъ къ несомнѣнному circulus vitiosus. Если подъ законодательной властью разумѣется власть, совмѣстно осуществляемая монархомъ и народнымъ представительствомъ, то вѣдь это только повтореніе въ другой формѣ принципа конституціоннаго строя — что ни одинъ законъ не можетъ быть изданъ безъ согласія народнаго представительства. Если конституція гласитъ, что ежегодный военный контингентъ опредѣляется въ законодательномъ порядкѣ, то это въ концѣ концовъ значитъ: въ порядкѣ, который примѣняется для проведенія законовъ. Молчаливо признается, что это послѣднее слово имѣетъ нѣкоторое матеріальное, общепризнанное значеніе. То же можно сказать и объ исполненіи, управленіи и т. п.: ихъ берутъ, какъ имѣющія опредѣленное содержаніе по существу — какъ указанія не только на способъ осуществленія данныхъ государственныхъ актовъ, но и на самый характеръ этихъ актовъ. Поэтому, какъ бы по практическимъ мотивамъ ни было соблазнительно свести вопросъ о раздѣленіи властей на различіе органовъ — различіе, напримѣръ, представительства, правительства и суда, — невозможно перешагнуть черезъ идею государственной функціи, хотя, обращаясь къ послѣднимъ, мы и вступаемъ въ область гораздо менѣе опредѣленно очерченную и гораздо болѣе спорную. И это тѣмъ болѣе, что въ распредѣленіи функцій между главными государственными органами происходятъ на нашихъ глазахъ важныя перемѣны.

Такъ, едва ли было бы вполнѣ точно назвать современный парламентъ законодательнымъ собраніемъ или законодательнымъ корпусомъ. Еще Бэджготъ указывалъ, насколько односторонне видѣть

---

[1]) Art. 6: «la loi est l'expression de la volonté générale. Elle doit être la même pour tous soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse».

[2]) Titre III, ch. 3, sec. 3, art. 6: «les décrets sanctionnés par le Roi et ceux qui lui auront été présentés par trois législatures consécutives, ont force de loi et portent le nom et l'intitulé des lois». Можно еще указать, что подобнаго формальнаго пониманія закона держится и шведская конституція, хотя для нея оно представляетъ затрудненія, такъ какъ въ Швеціи извѣстная категорія законовъ — такъ называемые экономическіе — издаются королемъ безъ обязательнаго участія риксдага; см. ст. 89 и далѣе.

въ англійской палатѣ общинъ исключительно органъ законодательства. По его словамъ, основная функція палаты общинъ — избирательная, выдѣленіе изъ среды парламента правительства. Далѣе слѣдуютъ функція выражающая, т.-е. выраженіе мысли народа относительно всѣхъ всплывающихъ на политическомъ горизонтѣ вопросовъ; функція учительская — политическое и общественное воспитаніе націи; функція освѣдомительная — она соотвѣтствуетъ средневѣковой обязанности извѣстныхъ лицъ и корпорацій доводить обо всемъ происходящемъ въ странѣ до свѣдѣнія монарха; теперь только мѣсто монарха занялъ народъ. Лишь на пятомъ мѣстѣ стоитъ функція законодательная. «Отрицать великую важность ея, конечно, было бы нелѣпо. Я отрицаю только, что она столь же важна, какъ управленіе всѣмъ государствомъ, осуществляемое черезъ исполнительную власть, или политическое воспитаніе парламентомъ всего народа. Я признаю, что бываютъ времена, когда законодательная дѣятельность имѣетъ большее значеніе, чѣмъ все это. Народъ можетъ быть недоволенъ своими законами и нуждаться въ ихъ измѣненіи; нѣкоторые спеціальные хлѣбные законы могутъ вредить всей промышленности, и освобожденіе отъ нихъ стоитъ тысячи административныхъ ошибокъ. Но въ общемъ законы соотвѣтствуютъ жизни страны: приспособленіе ихъ къ спеціальному случаю является вещью второстепенной, а надзоръ за этой жизнью и управленіе ею — вопросъ самый неотложный»[1]). Книга Бэджгота написана подъ непосредственнымъ впечатлѣніемъ избирательной реформы 1867 г., и протекшее съ этого времени политическое развитіе Англіи позволяетъ внести въ его характеристику существенныя поправки. Никакъ нельзя, конечно, сказать, будто законодательная функція занимаетъ вообще маловажное мѣсто въ современномъ государствѣ, гдѣ на нашихъ глазахъ, напротивъ того, законодательныя нормы охватываютъ все больше и больше сторонъ народной жизни. Но неоспоримо одно: въ современной Англіи нити законодательной работы въ несравненно большей степени держитъ въ своихъ рукахъ министерство, чѣмъ парламентъ[2]). И если мы сопоставимъ со страной классическаго парламентаризма не менѣе типичную страну съ дуалистической конституціей, то мы увидимъ то же явленіе. Законъ о принудительномъ отчужденіи польскихъ земель — это законъ не прусскаго ландтага, а князя Бюлова: здѣсь конституціонный текстъ не долженъ заслонять отъ насъ политической реальности

---

[1]) Бэджготъ, Государственный строй Англіи, с. 196.
[2]) См. особенно у Sidney Low, The Governance of England.

распредѣленія власти. Но иногда противорѣчіе съ традиціоннымъ взглядомъ на парламентъ, какъ законодательное учрежденіе, ярко отражается и въ самомъ текстѣ. Шведская конституція, напримѣръ, сравнительно съ другими довольно скупо отмежевываетъ область законодательной компетенціи риксдага, но въ томъ, что касается контроля и даже участія въ управленіи, она склонна чрезвычайно расширять, противъ обыкновенныхъ предѣловъ, права народнаго представительства[1]).

Естественно, рядомъ съ измѣненіемъ въ дѣятельности парламентовъ мѣняются и функціи правительства. Сбывается, такимъ образомъ, пожеланіе Д. С. Милля, который настойчиво указывалъ, насколько контроль надъ дѣйствіями правительства и всей администраціи болѣе соотвѣтствуетъ способностямъ представительныхъ учрежденій, чѣмъ законодательная работа въ строгомъ смыслѣ этого слова[2]). Можно спорить, насколько эти перемѣны окончательны, можно высказывать противоположные прогнозы, но одно несомнѣнно: полнаго и прочнаго параллелизма между органами и функціями не существуетъ. И здѣсь намъ приходится затрогивать основной вопросъ объ отношеніи этихъ двухъ элементовъ всякой государственной власти.

Если мы поставимъ этотъ вопросъ чисто отвлеченно, то намъ будетъ ясно одно: логически функція предшествуетъ органу; она есть нѣчто болѣе основное и глубокое въ жизни государства, и это вытекаетъ изъ самой природы послѣдняго. Современная соціологія, подходя съ разныхъ сторонъ къ объясненію этой природы, констатируетъ, что въ основѣ здѣсь лежатъ извѣстныя потребности общественной среды, которыя удовлетворяются данной организаціей. Сознаніе этой основы было присуще и договорной теоріи: творцы и представители послѣдней инстинктивно чувствовали, что за формальнымъ актомъ договора должны стоять могущественныя, незаглушимыя потребности: самъ актъ какъ бы только облекаетъ ихъ утвержденіе въ правовую оболочку. На этой почвѣ примиряется и объясненіе государственнаго развитія, какъ органическаго роста, которое дала школа Савиньи, и эволюціонно-цѣлевая теорія Іеринга. Только, естественно, мы уже свыклись съ мыслью, что созданіе государственной организаціи, какъ отвѣтъ на подобный запросъ, не

---

[1]) Это, конечно, объясняется исторической связью современнаго шведскаго государственнаго порядка съ отношеніями сословныхъ штатовъ къ коронѣ. Превосходно разобранъ вопросъ въ монографіи F a h l b e c k, La constitution suédoise et le parlementarisme moderne.

[2]) On representative government, ch. 5.

было актомъ единичнымъ, что здѣсь мы имѣемъ передъ собой множество отдѣльныхъ опытовъ приспособленія, результаты которыхъ постепенно закрѣплялись. Современная соціологія, конечно, не можетъ опредѣлить, какая часть этого накопленнаго опыта была освѣщена полнымъ свѣтомъ сознанія, и какая выработалась подъ дѣйствіемъ темнаго инстинкта, но она показываетъ, что на этомъ пути мы должны искать и объясненія и, если угодно, оправданія государства. Его функціи — это функціи общественной среды, осуществленіе которыхъ обезпечено извѣстнымъ установленнымъ принудительнымъ порядкомъ. Люди нуждаются въ безопасности, ищутъ разрѣшать взаимныя столкновенія, не обращаясь къ физической силѣ, стремятся удержать заработанное или завоеванное: возникаютъ соотвѣтствующія учрежденія, хотя бы самыя цѣли не вполнѣ ясно сознавались.

Здѣсь, какъ и во многихъ другихъ отдѣлахъ государственной науки, въ высшей степени опасны тѣ ассоціаціи, которыя связаны съ употребляемыми общими терминами — органъ, функція — и которыя невольно заставляютъ переносить сюда біологическія представленія. Даже судьба теоріи, уподоблявшей государство и общество организму, не оказывается достаточно предостерегающимъ примѣромъ. Не трудно видѣть, насколько различенъ смыслъ слова «функція» въ устахъ біолога и государствовѣда. Послѣдній въ своей области никоимъ образомъ не можетъ видѣть той крѣпкой и прочной связи, которая существуетъ между органомъ и его функціей въ біологіи. Здѣсь связь эта, напротивъ, весьма условная, и она чрезвычайно измѣняется на всемъ протяженіи исторіи: какія разнообразныя функціи связаны, напримѣръ, съ монархической властью, и путемъ какихъ разнообразныхъ органовъ, съ другой стороны, осуществляется потребность человѣческихъ общежитій въ опредѣленномъ порядкѣ разрѣшенія возникающихъ въ его средѣ споровъ. Можно ли сколько-нибудь утверждать, что неизмѣнность данной государственной организаціи служитъ для насъ порукой неизмѣннаго характера ея дѣятельности? Этого не признаютъ люди, наиболѣе дорожащіе неразрывностью историческаго преемства. Они могутъ утверждать, что самодержавная монархія есть неизмѣнный элементъ русской государственности въ XX вѣкѣ, какъ и въ XVI вѣкѣ, но они поясняютъ, что самодержавіе московскихъ царей по содержанію своему весьма отличается отъ самодержавія Петра Великаго, а послѣднее — отъ современнаго[1]). И здѣсь, быть можетъ, помимо

[1]) Рѣчь предсѣдателя совѣта министровъ въ засѣданіи Государственной Думы 16 ноября 1907 г.

собственной воли, признается подвижность задачъ, которымъ призваны удовлетворять историческія учрежденія.

Самое главное, что человѣческая воля можетъ измѣнять эту связь органовъ и функцій. Мы знаемъ общества, которыя живутъ какъ бы въ состояніи полной связанности въ этомъ смыслѣ, которыя окружаютъ свой государственный бытъ какимъ-то суевѣрнымъ піэтетомъ, среди котораго даже какъ-будто не остается мѣста для представленій de lege ferenda. Но мы знаемъ также, что, рано или поздно, такія общества при столкновеніи съ другими человѣческими группами выходятъ изъ этого состоянія косности; мы можемъ это наблюдать хотя бы на примѣрѣ современнаго Китая. Рано или поздно, люди приходятъ къ сознанію, что государственныя формы суть твореніе рукъ человѣческихъ, и что не существуетъ свыше данной заповѣди—сохранить имъ вѣчное и безусловное повиновеніе: съ новыми потребностями неизмѣнно создается запросъ и на новыя формы ихъ удовлетворенія.

Отсюда и вытекаетъ, что всякая классификація функцій носитъ всегда относительный характеръ. Наиболѣе прочнымъ соціологическимъ основаніемъ для нея была бы классификація самыхъ потребностей общественной среды. Но вѣдь эти послѣднія, — не забудемъ притомъ, что не всегда онѣ удовлетворяются путемъ государственнымъ, иногда это происходитъ посредствомъ другихъ организацій — сами по себѣ необыкновенно разнообразны и отмѣчены печатью той или другой культурной ступени. Чрезвычайно поучительны въ этомъ отношеніи данныя новѣйшей этнографіи. Она показываетъ намъ, какъ долгое время одной изъ важнѣйшихъ потребностей было обезпечить магическое воздѣйствіе человѣка на окружающій міръ, — обезпечить, напримѣръ, благопріятную погоду, успѣхъ въ охотѣ и рыбной ловлѣ, въ отраженіи внѣшнихъ враговъ и т. п. Этотъ запросъ въ первобытныхъ обществахъ на магію, несомнѣнно, играетъ у нихъ психологически огромную роль, и сообразно съ этимъ особое значеніе получаетъ магическая функція, которую осуществляетъ волшебникъ, жрецъ или царь: вообще она проливаетъ яркій свѣтъ на первобытную власть[1]). Въ Египтѣ и Ассиро-Вавилоніи одной изъ необходимѣйшихъ чувствовалась потребность регулировать разливы рѣкъ-оплодотворительницъ, безъ чего цвѣтущая страна быстро обратилась бы въ пу-

---

[1]) См. замѣчательныя работы T. G. Frazer: The Golden Bough и Lectures on the early history of the kingship. Нельзя достаточно рекомендовать ихъ вниманію всякаго, интересующагося психологіей и соціологіей власти.

стыню; соотвѣтственную важность занимала и отвѣчающая этой потребности функція государственной власти[1]). Поэтому, если бы кто-нибудь задумалъ создать классификацію государственныхъ функцій, основанную на классификаціи общественныхъ потребностей и приложимую одинаково къ государствамъ древняго Востока и античнаго міра, среднихъ вѣковъ и современности, онъ былъ бы обреченъ на неудачу или на повтореніе безсодержательныхъ общихъ мѣстъ.

Едва ли бы увѣнчалась большимъ успѣхомъ попытка создать такую общую классификацію функцій, соотвѣтствующую различнымъ цѣлямъ, политическимъ, соціальнымъ и культурнымъ, которыя ставитъ себѣ государство. Въ новѣйшемъ государствовѣдѣніи вообще замѣтно большое охлажденіе къ проблемѣ государственныхъ цѣлей, и ей скорѣе отводятъ мѣсто трактаты о политикѣ, подобные произведеніямъ Гольцендорфа и Ратценгофера, Функъ-Брентано и Сёджвика, Трейчке и Чичерина. Въ еще гораздо большей степени, чѣмъ потребности общественной среды, эти цѣли запечатлѣны духомъ исторической эпохи и потому крайней относительностью: достаточно вспомнить исторію вопроса о предѣлахъ государственнаго вмѣшательства. И здѣсь намъ нѣтъ надобности спускаться къ древнимъ цивилизаціямъ, здѣсь намъ совершенно достаточно прослѣдить движеніе политической и общественной мысли за послѣднія 2—3 столѣтія. Какое разстояніе лежало между взглядами на государственныя цѣли у Кольбера и Тюрго! Какая, можно сказать, пропасть раздѣляетъ воззрѣнія Вильгельма Гумбольдта и Бентама и современныя программы соціальной политики! Многія цѣли, какъ принудительная защита признаннаго вѣроученія, брошены современнымъ государствомъ, ставшимъ на почву свободы совѣсти; многія, еще недавно оспариваемыя, какъ регулированіе отношеній между трудомъ и капиталомъ, забота о народномъ образованіи, занимаютъ все больше и больше мѣста. Наконецъ, здѣсь сталкиваются глубокія различія міросозерцаній, индивидуализмъ и соціализмъ. Одни связываютъ человѣческій прогрессъ съ безпрерывнымъ расширеніемъ цѣлей, осуществить которыя стремится государство; другіе надѣются, что область государственнаго принужденія будетъ все суживаться, уступая мѣсто свободѣ; что приказаніе, этотъ типичный моментъ въ публично-правовыхъ отношеніяхъ, замѣнится добровольнымъ договоромъ. Кто рѣшится при подобныхъ условіяхъ сдѣлать прогнозъ относительно того, какъ грядущія поколѣнія

---

[1]) И. Мечниковъ, Цивилизаціи и великія историческія рѣки.

будутъ смотрѣть на предѣлы государственнаго вмѣшательства и на сферу преслѣдуемыхъ государствомъ цѣлей? Во всякомъ случаѣ чрезвычайно трудно добиться хоть нѣкотораго единогласія въ отвѣтѣ на вопросъ: что̀ считать нормальными и типичными (для данной эпохи, конечно) государственными цѣлями? Мы сталкиваемся здѣсь съ той или другой расцѣнкой культурныхъ благъ, которая неизбѣжно субъективна. Въ какихъ предѣлахъ ограниченіе свободы искупается ростомъ соціальнаго благосостоянія? Эта расцѣнка различна въ обществахъ, стоящихъ, повидимому, на приблизительно равномъ культурномъ уровнѣ: она различна во Франціи и Германіи, какъ это, несомнѣнно, проявлялось на отношеніи обѣихъ странъ къ подоходному налогу и къ связанному съ нимъ усиленію фискальнаго контроля надъ имуществомъ частныхъ лицъ[1]). Съ одной стороны, въ культурномъ мірѣ кажется общепризнанной истиной, что одна изъ важнѣйшихъ цѣлей, которую должно ставить себѣ современное государство — это организація всеобщаго обязательнаго обученія; съ другой — замѣчается и противоположное теченіе, склонное отдать все это дѣло въ руки частной иниціативы. А вопросы, связанные съ государственнымъ предпринимательствомъ, съ переходомъ въ вѣдѣніе государства желѣзныхъ дорогъ, съ такъ называемой національзаціей горныхъ богатствъ, съ регаліями и монополіями на различные продукты, — какъ все это до сихъ поръ является предметомъ спора, какъ различно это разрѣшается въ различной общественно-культурной средѣ, какъ трудно объективно очертить здѣсь нормальныя функціи государства!

Болѣе простой и грубый способъ заключается въ перечисленіи различныхъ проявленій данной государственной власти по ея объектамъ. Такія классификаціи носятъ чисто эмпирическій характеръ и совершенно случайны. Что̀ можетъ быть менѣе логическаго, чѣмъ дѣленіе Шютценбергера на власть учредительную, законодательную, политическую, административную, судебную, военную, завѣдующую публичными работами и завѣдующую народнымъ образованіемъ? Или дѣленіе Клюбера на власть внѣшнюю и внутреннюю, при чемъ послѣдняя дѣлится на надзирающую, законодательную и верховную исполнительную, а эта послѣдняя, въ свою очередь, — на судебную, полицейскую, финансовую, власть раздачи привилегій, власть пожалованія титуловъ и орденовъ, власть организаціи воспитанія и образованія, власть религіозную, власть ленную (Lehnhoheit),

---

[1]) Очень характерное сопоставленіе въ рѣчи Рибо, произнесенной во французской палатѣ депутатовъ 13 и 14 февраля 1908 г.

власть военную и власть принимать всякія мѣры въ крайности (äusserstes Recht)[1])? Очень часто подъ видомъ функцій здѣсь просто перечисляются различныя вѣдомства, министерства въ данномъ государствѣ. И это, вѣроятно, неизбѣжно, пока въ основу классификаціи ставятся различные объекты государственной дѣятельности.

Остается одинъ выходъ: перенести вниманіе отъ того, что̀ дѣлаетъ государство, къ тому, ка́къ оно дѣлаетъ. Къ функціямъ примѣнимо то, что Шталь говоритъ относительно правового государства: понятіе его характеризуется не тѣмъ, какія цѣли преслѣдуетъ это государство и въ чемъ заключается содержаніе его дѣятельности, но тѣмъ, какъ оно ихъ преслѣдуетъ и осуществляетъ[2]). Отсюда и вытекаетъ, что для государственнаго права есть единственная возможность брать функціи не въ соціальномъ и культурномъ, а лишь въ юридическомъ смыслѣ.

Это рѣзко подчеркиваетъ и Дюги. «Изучать юридическія функціи государства», поясняетъ онъ, «это не значитъ изучать результатъ, который преслѣдуетъ государство съ точки зрѣнія соціальной, интеллектуальной, моральной, экономической: это значитъ изучать то проявленіе воли, посредствомъ котораго государство преслѣдуетъ какую-либо цѣль; только сообразно съ тѣмъ дѣйствіемъ, которое производятъ на волю людей государственные акты, сообразно съ дѣйствіями ихъ въ области субъективнаго или объективнаго права мы должны опредѣлять различные виды функцій государства»[3]). Надо сказать, что такое юридическое пониманіе государственныхъ функцій часто бываетъ невыдержано. Такъ, мы находимъ, что Бентамъ въ своей схемѣ раздѣленія властей исходилъ одновременно и изъ формы и изъ предмета государственной дѣятельности. Онъ различалъ семь категорій: 1) непосредственная власть надъ людьми (какъ проявленіе ея — принужденіе, кара и т. п.), 2) непосредственная власть надъ вещами другихъ (отчужденіе частной собственности), 3) непосредственная власть надъ государственною собственностью, 4) власть повелѣвать людьми, взятыми въ отдѣльности, 5) власть надъ коллективной человѣческой группой, 6) власть спецификаціи и 7) власть привлеченія (pouvoir attractif) (посредствомъ наградъ и т. п.)[4]). Впрочемъ, мы и не могли бы ожидать

---

[1]) Ср. Ворошиловъ, Критическій обзоръ ученія о раздѣленіи властей, с. 314.

[2]) Die Philosophie des Rechtes, B. II, Abt. 2, S. 137—138.

[3]) Droit constitutionnel, p. 146.

[4]) Traité de législation civile et pénale. Vue générale, ch. 20; cp. A fragment on government, ch. III, 5.

выдержанной юридической точки зрѣнія на функціи у Бентама при его взглядахъ на отношенія права и государства. У него, какъ и у Остина, еще слишкомъ сильно признаніе безусловнаго всемогущества государственной власти, признаніе абсолютнаго imperium, которому не можетъ быть противопоставлено правовыхъ границъ[1]), и ему еще совершенно чужда мысль, которая кладетъ печать на столь многія современныя теоріи государственной власти — мысль о суверенитетѣ права[2]).

И такъ какъ среди современныхъ государствовѣдовъ эта наклонность особенно ярко проявляется именно у Дюги, то мы и можемъ ожидать отъ него искомой классификаціи. Дѣйствительно, Дюги пользуется традиціонной трехчленной схемой, но признакъ, который онъ кладетъ въ основу различенія функцій — законодательной, административной и судебной — выдержанъ въ юридическомъ смыслѣ. Законодательныя функціи характеризуются актами, посредствомъ которыхъ государство устанавливаетъ положенія объективнаго права. Административная функція характеризуется актами, создающими наличность субъективнаго права. Судебная, или, какъ предпочитаетъ выражаться Дюги, юрисдикціонная функція констатируетъ или положеніе объективнаго или наличность субъективнаго права[3]). Всѣ эти функціи берутся внѣ всякаго отношенія къ цѣлямъ, которыя черезъ нихъ преслѣдуетъ государство, и къ органамъ, которые ихъ осуществляютъ: съ точки зрѣнія Дюги, [illegible]мѣръ, указы (переводя слово règlements) относятся не къ функ[illegible]министративной, а законодательной. Во всей схемѣ мы, без[illegible]о, видимъ цѣльность юридической концепціи. Но можетъ ли и он[illegible] оставить насъ вполнѣ удовлетворенными?

Классификація Дюги намѣренно беретъ весьма общіе признаки проявленій государственной власти, и потому ея такая общность не можетъ служить основаніемъ для критики, которая укажетъ, что подъ установленіе, напримѣръ, положеній объективнаго права, подъ признаки законодательной функціи подпадутъ и акты учредительнаго характера, измѣненія государственнаго устройства, и

---

[1]) Интересный и тонкій анализъ этой стороны въ ученіяхъ англійской юриспруденціи и связи ея съ Гоббсомъ у П. И. Новгородцева, Право и государство въ «Вопросахъ Философіи и Психологіи», 1904, в. IV, с. 409.

[2]) Особенно у Krabbe, Die Lehre der Rechtssouveränität.

[3]) Droit constitutionnel, p. 148. Взгляды Дюги на характеръ различныхъ государственныхъ функцій были уже изложены, и притомъ въ болѣе полной формѣ въ I томѣ его книги: L'Etat (Le droit objectif et la loi positive).

частныя распоряженія административныхъ агентовъ. Гораздо существеннѣе другое возраженіе: цѣлый рядъ проявленій государственной дѣятельности не умѣщается въ рамкахъ этой классификаціи. Скажемъ, къ какому разряду можно отнести дѣятельность государства, поскольку оно даетъ народное образованіе? Дюги оговаривается, что такая дѣятельность входитъ въ сферу администраціи, взятой въ широкомъ смыслѣ, но не администраціи, понимаемой юридически. Значитъ, здѣсь есть извѣстный остатокъ, не покрываемый принятыми категоріями. Можно, конечно, указать, что дѣятельность государства въ народномъ образованіи аналогична дѣятельности общественныхъ организацій и частныхъ лицъ, что государство выступаетъ здѣсь не какъ таковое. Однако этотъ доводъ—весьма искусственный, и искусственность его особенно должна бросаться въ глаза французскому юристу. Вѣдь именно во Франціи былъ провозглашенъ принципъ государственной монополіи въ дѣлѣ народнаго образованія: въ этомъ былъ смыслъ университетской реформы Наполеона, и борьба вокругъ свободы преподаванія занимаетъ чрезвычайно видное мѣсто въ политической и соціальной исторіи страны. Какъ объяснить тогда обязательность обученія вообще? Далѣе, если бы это было вѣрно, то такой аргументъ — отсутствіе специфическаго проявленія imperium — можно было бы отнести ко всякимъ актамъ договорнаго характера, гдѣ государство является только одной стороной, а между тѣмъ самъ Дюги относитъ ихъ къ административной функціи[1]). И, наконецъ, здѣсь нѣтъ мѣста ни политическимъ актамъ (такимъ, напримѣръ, какъ роспускъ парламента, вотумъ недовѣрія министерству) ни дипломатическимъ актамъ въ весьма значительной ихъ части. Въ сущности говоря, схема Дюги тѣсно связана со спеціальными особенностями въ устройствѣ французской административной юстиціи, съ дѣятельностью французскаго государственнаго совѣта и трибунала конфликтовъ. Иногда онъ прямо сходитъ съ почвы матеріальнаго пониманія функцій на почву формальнаго, когда онъ, напримѣръ, беретъ критеріемъ возможность рекурса[2]).

---

[1]) См. его ученіе объ actes contractuels въ противоположность съ actes unilatéraux, p. 223. Различіе этихъ двухъ видовъ близко подходитъ къ традиціонному во французскомъ административномъ правѣ дѣленію на actes d'autorité и de gestion; см. Laferrière, Juridiction et contentieux, p. 6, и особенно Berthélemy, Droit administratif, p. 18: «les actes de gestion sont des actes que tout le monde en pourrait faire dans l'administration d'un patrimoine particulier, et qui n'impliquent en rien l'existence de la puissance publique».

[2]) См. p. 208.

Итакъ, Дюги не создаетъ новой классификаціи, а юридически истолковываетъ традиціонную тріаду Монтескье. Извѣстно, какая сильная критика, выходившая изъ разныхъ точекъ зрѣнія, была противъ нея направлена, и все-таки указанное трехчленное дѣленіе функцій власти сохраняется и воспроизводится въ современныхъ системахъ государственнаго права; этому подыскивались всякія объясненія — включительно до пристрастія къ числу три, безсознательнаго воздѣйствія теологическихъ и метафизическихъ представленій. Едва ли есть надобность прибѣгать къ такимъ натянутымъ и претенціознымъ объясненіямъ; гораздо проще здѣсь принять во вниманіе гибкость дѣленія, которое, создавая достаточно широкія разновидности власти, даетъ возможность и опредѣлить эти послѣднія весьма различно. Для этого довольно бросить бѣглый взглядъ на исторію тріады, взглядъ, естественно оправдываемый и чрезвычайной исторической ея важностью. Поучительно здѣсь прежде всего сравнить тѣхъ двухъ мыслителей, которые всего болѣе сдѣлали для ея распространенія.

Локкъ различаетъ функцію созданія законовъ, функцію примѣненія ихъ и функцію свободной, не связанной положительнымъ правомъ дѣятельности государства: послѣдняя не подчинена законодательной функціи, но органъ, призванный осуществлять конфедеративную власть, подчиненъ органу законодательной власти, какъ высшему и суверенному[1]). У Локка очертанія трехъ областей установлены съ большею точностью, чѣмъ у Монтескье, который не свободенъ отъ нѣкоторыхъ противорѣчій. Послѣдній начинаетъ свою главу объ англійской конституціи указаніемъ, что существуютъ три власти: законодательная, исполнительная, простирающаяся на отношенія международнаго права (des choses, qui dépendent du droit des gens), и исполнительная, простирающаяся на отношенія гражданскаго права. Здѣсь какъ-будто получается совершенное соотвѣтствіе локковскому дѣленію, но изъ дальнѣйшаго ясно, что въ понятіе исполнительной власти международнаго характера входитъ болѣе широкое содержаніе, чѣмъ въ понятіе конфедеративной власти у Локка: сюда относится и полицейская функція — охрана безопасности[2]). Напротивъ того, гражданско-правовая исполнительная власть у Монтескье, въ отличіе отъ Локка, охватываетъ гораздо болѣе ограниченную, только судебную въ строгомъ смыслѣ этого слова сферу. Наконецъ, въ томъ мѣстѣ, гдѣ говорится объ опасно-

[1]) Ch. 12.

[2]) Par la seconde... le prince... établit la sûreté.

стяхъ, проистекающихъ изъ сосредоточенія этихъ различныхъ властей въ рукахъ одного правителя, Монтескье еще болѣе отступаетъ отъ Локка: подъ исполнительной властью здѣсь подразумѣвается вся сфера примѣненія законовъ, въ широкомъ смыслѣ этого слова, вся внутренняя административная жизнь государства, направляемая соотвѣтственными органами; это дѣйствительно «исполнительная» власть, и она отдѣлена совершенно явственной демаркаціонной линіей отъ судебной.

Изъ позднѣйшихъ измѣненій, которыя не опрокидывали самаго принципа раздѣленія властей, интересны прежде всего попытки замѣнить трехчленное дѣленіе двучленнымъ, попытки, которыя могли вызываться отчасти признаніемъ первенствующаго значенія за властью законодательной, отчасти сознательнымъ или безсознательнымъ стремленіемъ расширить и углубить монархическую власть, отчасти двойственностью правительства и народнаго представительства. Такое теченіе, объединяющее судебную и исполнительную власть, мы найдемъ и у французовъ (отъ комментаріевъ къ Монтескье Траси до Дюкорка) и у англичанъ (Льюисъ, Милль), и въ особенности у нѣмцевъ (Роттекъ, Дальманъ, Вайцъ, Цöпфль, Рöнне и пр.). Конечно, не было съ другой стороны недостатка въ болѣе или менѣе энергичной защитѣ обособленности и самостоятельности судебной власти. Надо сказать, самое представленіе о власти исполнительной вообще отличалось крайней неопредѣленностью: сюда, какъ это можно видѣть у самого Монтескье, входили вещи крайне разнородныя. Если сюда относились и важнѣйшіе акты государственнаго управленія, и распоряженія второстепенныхъ агентовъ, и объявленіе войны, и приказаніе домовладѣльцамъ держать въ чистотѣ ихъ дворы — то отчего бы не присоединить сюда и судебной функціи? Никакого объединяющаго опредѣленія исполнительной власти, этой до крайности широкой сферы государственной дѣятельности, дать было невозможно. Оставалось итти, такъ сказать, отъ противнаго и признать, что исполнительная власть есть вся государственная власть за вычетомъ законодательной или законодательной и судебной. Неравномѣрность при такомъ дѣленіи очевидна, и она особенно бросается въ глаза у Іеллинека; послѣдній указываетъ, что у государства есть три главныя цѣли: право, самосохраненіе, культура; первая осуществляется законодательствомъ и судомъ, вторая и третья — управленіемъ[1]). Не подойдетъ ли весьма значительное большинство проявленій государственной власти подъ это понятіе управленія?

[1]) Право современнаго государства, с. 406.

Именно, въ виду этой особой широты и неопредѣленности, присущей понятію исполнительной власти въ традиціонной трехчленной формулѣ, естественно, оно подверглось наибольшимъ перемѣнамъ. Измѣнилось не только содержаніе, измѣнилась самая оцѣнка. Недалекъ отъ насъ тотъ періодъ въ развитіи политической мысли, когда основной гарантіей гражданской свободы и правового уклада признавался возможно сильнѣйшій перевѣсъ власти законодательной надъ исполнительною. Даже въ исторіи созданія американской федеральной конституціи, которая, возводя одинаково всѣ власти къ суверенной націи, какъ бы создаетъ дѣйствительное равновѣсіе между законодательной и исполнительной, мы находимъ отголоски значительнаго недовѣрія къ послѣдней. Такъ, проектъ Шермана, представленный филадельфійскому конгрессу, предлагалъ, чтобы магистраты избирались законодательнымъ собраніемъ и были отвѣтственны передъ нимъ: назначеніе ихъ состоитъ въ точномъ осуществленіи воли законодателя, который является носителемъ высшаго авторитета въ обществѣ, и поэтому они должны быть поставлены въ возможно тѣсныя границы[1]). Правда, здѣсь восторжествовала другая концепція, связанная съ именами Гамильтона, Мадисона, Джея и др., концепція, запечатлѣвшаяся въ конституціи 1787 г., которая гласитъ, что «конгрессу вручаются всѣ законодательныя полномочія, а президенту—исполнительная власть» (въ обоихъ случаяхъ выраженіе: shall be vested). Быть можетъ, здѣсь сказалось отчасти и недовѣріе американцевъ къ англійскому парламенту, въ которомъ они видѣли главнаго носителя духа притѣсненій и тираніи[2]).

Съ иной идейной послѣдовательностью мы встрѣчаемся во Франціи. Въ эпоху французской революціи, когда образъ деспотизма такъ сильно и упорно ассоціировался съ представленіемъ о королевской власти стараго порядка, эта ассоціація чрезвычайно обостряла недовѣріе къ исполнительной власти, которое проходитъ красною нитью черезъ всю работу національнаго собранія, не говоря о позднѣйшихъ періодахъ. Выразительная формула Сіеса: «собраніе—голова, а король—рука», всего лучше можетъ служить для раскрытія господствовавшаго тогда взгляда на отношеніе властей. Во имя него королю было отказано въ законодательной и бюджетной иниціативѣ и дано только отсрочивающее, не окончательное veto. Во имя него, съ другой стороны, именно королю, а не

[1]) Ezra Seeman, The Americain System of government, ch. I, sec. VIII.
[2]) Barthélemy, Le rôle du pouvoir exécutif dans les républiques modernes, p. 91.

собранію, предоставили выборъ министровъ, ибо, какъ объяснялъ Барнавъ, «законодательный корпусъ долженъ имѣть все безъ раздѣла довѣріе націи. Если бы агенты исполнительной власти дѣлили съ законодательной общественное признаніе (свой авторитетъ), они въ концѣ концовъ побѣдили бы законодательную».

Эта тенденція встрѣтилась съ давленіемъ могущественныхъ жизненныхъ потребностей. Уже конституція III года не боится предоставлять исполнительной власти, директоріи, извѣстную самостоятельность, во всякомъ случаѣ несравненно бо́льшую, чѣмъ такоей обладалъ король по плану 1791 г.; въ конституціи же VIII года консулы уже всецѣло господствуютъ надъ обезсиленными коллегіями, участвующими въ созданіи закона. И впослѣдствіи традиція слабой исполнительной власти неоднократно всплывала и болѣе или менѣе обозначалась на поверхности конституціонной исторіи Франціи, но она встрѣчаетъ уже не господство схемы Монтескье и не вѣру въ политическіе совѣты Мабли, который въ ограниченіи исполнительной власти видѣлъ незыблемое правило политической мудрости, а измѣнившіеся въ корнѣ взгляды государственнаго права и государственной политики.

Правда, эта перемѣна сказалась наиболѣе сильно не во французской, а въ нѣмецкой литературѣ. Съ особенной яркостью она формулирована у Лоренца Штейна: совершенно нелѣпо говорить, что исполнительная власть должна подчиняться законодательной, ибо первая и есть постоянная и основная дѣятельность государства, такъ сказать, ежедневная его жизнь, то конкретное содержаніе, которымъ заполняются рамки закона. Поэтому она отнюдь не можетъ быть характеризована какъ пассивное исполненіе; она, напротивъ того, запечатлѣна творческимъ характеромъ[1]). Лоренцъ Штейнъ говоритъ о величіи и широтѣ государственныхъ цѣлей, открывающихся передъ органами исполненія и управленія, съ паѳосомъ, подобнымъ тому, которымъ прежде окружалась идея суверенитета законодательной власти, какъ основы свободы. Нѣмецкіе государствовѣды съ ихъ глубоко укоренившимися монархическими тенденціями, не допускающими превращенія наслѣдственнаго главы государства въ покорнаго исполнителя парламентскихъ велѣній, развили этотъ взглядъ, зародышъ котораго данъ въ ученіи Локка о прерогативѣ, но который окрѣпъ на почвѣ извѣстной реакціи противъ идей, направлявшихъ работу французской революціи, и на почвѣ пріобрѣтеннаго политическаго опыта.

---

[1]) Die Verwaltungslehre, B. I, S. 31.

Измѣнилась оцѣнка, измѣнилось и пониманіе. Оказалось, что исполнительная власть охватываетъ чрезвычайно разнообразные виды государственной дѣятельности; явилась потребность точнѣе ихъ выдѣлить. Несомнѣнно, этотъ мотивъ заставилъ Бенжамена Констана прибавить четвертую, королевскую или нейтральную власть, устанавливающую и охраняющую равновѣсіе всѣхъ другихъ[1]); функціи главы государства, такимъ образомъ, отдѣлялись отъ функцій его министровъ. Но этимъ, естественно, нарушалась вся установленная у Монтескье система автоматическаго, такъ сказать, раздѣленія властей. Другимъ отвѣтомъ на ту же потребность явилось различеніе въ сферѣ власти исполнительной функцій правительственной и административной; практическій мотивъ настаивать на немъ связывался съ опасеніемъ, что партійная борьба за политическое преобладаніе будетъ господствовать и въ сферѣ чисто административной, приспособляя къ своимъ цѣлямъ весь механизмъ управленія[2]). Ясности этого контраста много способствовало и большое вниманіе государствовѣдовъ къ мѣстному самоуправленію. Хотя теорія, противополагавшая его управленію государственному, и была оставлена, но въ функціяхъ, осуществляемыхъ органами самоуправленія, особенно бросается въ глаза качественное отличіе отъ общихъ политическихъ задачъ правительства, и совершенно естественнымъ образомъ является мысль о необходимости, такъ сказать, политически нейтрализовать эту дѣятельность.

Съ другой стороны, въ сферѣ исполнительной власти выдѣляется рядъ актовъ, имѣющихъ особенно яркую политическую окраску. Иногда этому понятію политическихъ актовъ дается расширенный смыслъ, и подъ него подводится всякій хотя бы чисто административный актъ, преслѣдующій политическую цѣль, напримѣръ полицейское распоряженіе о закрытіи ресторановъ даннаго города къ извѣстному часу, изданное съ цѣлью помѣшать какимъ-нибудь нежелательнымъ для правительства политическимъ собраніямъ. Но такого объясненія, конечно, не можетъ придерживаться государственное право. Дюги предлагаетъ относить къ этой группѣ акты, связанные съ функціонированіемъ и взаимоотношеніемъ политическихъ органовъ[3]). Французскій авторъ, естественно,

[1]) Cours de politique constitutionnelle. Développement, ch. 2.

[2]) Vacherot, La démocratie, l. III, ch. IV. Въ одной изъ лучшихъ французскихъ монографій, посвященныхъ вопросу о раздѣленіи властей, у Saint-Girons, Essai sur la séparation du pouvoir, p. 273, мы находимъ подраздѣленіе исполнительной власти на правительственную, административную и судебную.

[3]) Duguit, D. C., p. 203.

имѣетъ здѣсь въ виду прежде всего государственный строй Франціи, и ему рисуются взаимодѣйствіе правительства и парламента; юридическое отличіе отъ административныхъ актовъ здѣсь состоитъ въ томъ, что при послѣднихъ создается отношеніе между государствомъ и другой личностью (въ юридическомъ смыслѣ); политическіе же акты, происходящіе между парламентомъ и правительствомъ, такого отношенія не заключаютъ; они носятъ характеръ, такъ сказать, внутренно-государственный. Но и подобное толкованіе представляется искусственнымъ и едва ли оно не основано на спорномъ и произвольномъ обращеніи съ понятіемъ личности.

Главный смыслъ политическихъ актовъ, выражающихъ то или другое распредѣленіе власти между высшими органами государства, лежитъ въ томъ, что къ нимъ не подходитъ оцѣнка съ точки зрѣнія закономѣрности, какъ послѣдняя примѣняется по отношенію ко всѣмъ другимъ проявленіямъ исполнительной функціи. Такіе акты, какъ роспускъ парламента монархомъ или выраженіе недовѣрія со стороны парламента министерству, въ эти рамки введены быть не могутъ и поэтому всегда отличаются, такъ сказать, свободнымъ характеромъ. Когда, напримѣръ, императоръ Вильгельмъ въ 1906 г. распустилъ рейхстагъ, послѣ отказа со стороны послѣдняго въ ассигновкѣ на африканскую экспедицію, этотъ актъ могъ казаться очень нецѣлесообразнымъ, такъ какъ колоніальная политика какъ-будто вообще была совсѣмъ непопулярна въ странѣ, но самыя непримиримо-оппозиціонныя партіи не могли бы ставить вопроса о закономѣрности[1]. Конечно, и здѣсь такую свободу нельзя понимать въ абсолютномъ смыслѣ. Роспускъ парламента долженъ быть контрасигнованъ отвѣтственнымъ министерствомъ, долженъ быть объявленъ въ закономъ установленной формѣ. По существу роспускъ не можетъ быть произведенъ при такихъ обстоятельствахъ, которыя, напримѣръ, сводятъ къ нулю бюджетное право народнаго представительства. Вѣдь если мы представимъ, что парламентъ непрерывно собирается и вновь распускается, и это продолжается до безконечности, то по смыслу подобный образъ дѣйствія монарха будетъ, безусловно, антиконституціоннымъ даже тогда, когда онъ не сталкивается съ буквой или параграфомъ конституціи. Это же можно сказать и относительно всякаго парламента, который, желая, напримѣръ, получить въ свои руки

---

[1]) Очевидно, то обстоятельство, что эти акты должны исходить отъ верховныхъ государственныхъ органовъ, еще не предрѣшаетъ ихъ характера; вѣдь ко многимъ дѣйствіямъ и монарха и парламента вполнѣ приложимъ критерій закономѣрности.

непосредственно исполнительную власть, сталъ бы послѣдовательно выражать недовѣріе всѣмъ министерствамъ, хотя бы и соотвѣтствующимъ его большинству. Всякое дѣйствіе конституціоннаго механизма становилось бы, такимъ образомъ, совершенно невозможнымъ. Но если здѣсь есть грани, то все же онѣ оставляютъ несравненно большій просторъ для дѣйствія, чѣмъ это имѣетъ мѣсто при обычныхъ актахъ управленія; самыя понятія правомѣрнаго и неправомѣрнаго различаются здѣсь по другимъ критеріямъ. Оттого-то, употребляя терминологію Бисмарка, въ этой области «Rechtsfrage» такъ легко переходитъ въ «Machtsfrage», и гарантіи противъ злоупотребленій лежатъ лишь въ ростѣ общаго правосознанія и подъемѣ политической морали. Мы находимся здѣсь еще въ сферѣ правового самоограниченія государственной власти, но стоимъ у его предѣловъ.

Въ этомъ смыслѣ есть много общаго у этихъ актовъ съ дѣйствіями, посредствомъ которыхъ данная государственная власть устанавливаетъ тѣ или другія отношенія съ другими государствами — дѣйствія, составляющія содержаніе функціи внѣшне-политической. Качественное ихъ различіе отъ другихъ проявленій исполнительной власти настолько очевидно, что мысль выдѣлить ихъ въ особую власть всплываетъ постоянно. У Локка чисто функціональное раздѣленіе исполнительной и федеративной власти еще подчеркивается тѣмъ обстоятельствомъ, что онъ обѣ ихъ отдаетъ въ однѣ руки[1]).

Своеобразіе этой функціи объясняется съ точки зрѣнія чисто юридической тѣмъ, что она лежитъ, такъ сказать, на границѣ государственнаго и международнаго права. Отрицать за послѣднимъ въ настоящее время характеръ права едва ли остается какая-нибудь возможность; отстаивать здѣсь послѣдовательную нигилистическую позицію становится тѣмъ труднѣе, чѣмъ больше на нашихъ глазахъ выростаетъ нормъ, регулирующихъ международное общеніе. Но едва ли самый убѣжденный сторонникъ международнаго права можетъ оспаривать, что понятіе «права» берется здѣсь съ нѣсколько инымъ оттѣнкомъ, чѣмъ оно обычно употребляется въ правѣ государственномъ[2]); тутъ есть, несомнѣнно, различныя мѣрила.

---

[1]) Признаніе качественнаго отличія внѣшне-политической дѣятельности государства, позволяющее выдѣлить эту дѣятельность въ особую власть, мы встрѣчаемъ чаще у нѣмецкихъ юристовъ, подходящихъ къ проблемѣ раздѣленія властей — у Клюбера, Франтца и т. д.

[2]) См. объ этомъ у Bergbohm, Jurisprudenz und Rechtsphilosophie, S. 56; см. также у Л. Петражицкаго, Теорія права и государства, т. I., с. 236, который видитъ здѣсь подтвержденіе своего общаго тезиса о не-

И это одно уже побуждаетъ выдѣлить акты, посредствомъ которыхъ осуществляются внѣшне-политическія задачи, въ особенную функцію. Но опредѣлить ихъ мѣсто въ ряду другихъ проявленій государственной власти мы можемъ, лишь найдя основанія для соотвѣтствующей классификаціи этихъ послѣднихъ.

Возраженія, которыя вызываетъ обычная классификація государственныхъ функцій, часто исходятъ изъ скрытаго допущенія, будто существуетъ какая-то единая, правильная и нормальная классификація ихъ, какъ существуетъ подобная правильная и нормальная классификація государствъ, формъ правленія и т. п. Намъ вовсе нѣтъ необходимости углубляться въ методологическіе вопросы, чтобы понять ошибочность такого взгляда. Вѣдь когда мы имѣемъ дѣло съ явленіями, подобными государству и его функціямъ, явленіями, которыя могутъ быть изучаемы подъ безконечнымъ множествомъ аспектовъ, то приходится говорить лишь о субъективной правильности или, точнѣе, субъективной цѣлесообразности данной классификаціи. Цѣнность такой классификаціи будетъ всецѣло опредѣляться тѣмъ признакомъ, который ляжетъ въ ея основу; въ выборѣ этого признака особенно скажется научный вкусъ и тактъ, но опредѣленныхъ, объективно обязательныхъ правилъ здѣсь дано быть не можетъ. Въ сущности говоря, то же самое мы видимъ и въ наукахъ біологическихъ: и здѣсь рѣчь можетъ итти лишь о цѣлесообразности въ классификаціи, хотя, вѣроятно, нѣтъ такого простора въ выборѣ свойствъ, на которыхъ можетъ основываться послѣдняя. Классификація растеній Де-Кандоля лучше классификаціи Линнея лишь въ томъ смыслѣ, что она беретъ признаки болѣе основные, чѣмъ число тычинокъ,— признаки, съ которыми сосуществуетъ цѣлый рядъ другихъ важныхъ свойствъ растеній; однодольность и двудольность, напримѣръ, суть именно такіе характерные признаки, такъ какъ съ ними соединяются много другихъ въ строеніи цвѣтка, въ расположеніи жилокъ на листѣ и т. д. Въ области классификаціи государственныхъ явленій есть чрезвычайно широкій выборъ основаній, которыми можно воспользоваться для цѣлей группировки, начиная отъ самыхъ важныхъ по своему практическому интересу до самыхъ внѣшнихъ (въ послѣднемъ направленіи можетъ быть произведено на-

---

пригодности права, въ юридическомъ смыслѣ, въ качествѣ базиса для построенія научной теоріи права.

стоящее reductio ad absurdum, если бы кто-нибудь захотѣлъ, напримѣръ, классифицировать государства по цвѣтамъ ихъ національнаго флага). Мы особенно должны здѣсь остерегаться наивнаго юридическаго реализма, который объективируетъ правовую конструкцію[1]), признаетъ ее за нѣчто присущее самому изучаемому явленію, и поэтому всегда склоненъ допускать, что всякія группировки, сопоставленія и дѣленія могутъ быть оцѣниваемы, такъ сказать, an und für sich, независимо отъ той помощи, которую они оказываютъ нашему познанію.

Наша цѣль направлена въ сторону изслѣдованія правовой основы государства, и ею должно опредѣлиться для насъ исканіе характерныхъ свойствъ, могущихъ обосновать юридическую классификацію государственныхъ функцій; задача лежитъ въ нахожденіи свойствъ, въ которыхъ особенно сказываются тѣ или другія отношенія между государствомъ и правомъ. Едва ли здѣсь можно указать на болѣе важное различіе, чѣмъ контрастъ между функціями связанными и свободными. Этотъ контрастъ достаточно бросается въ глаза, когда мы, напримѣръ, изучаемъ обиходную дѣятельность народнаго представительства. Сегодня парламентъ обсуждаетъ новый законопроектъ въ какой-либо области народной жизни, которою прежде государство совсѣмъ не занималось, напримѣръ законопроектъ о введеніи обязательнаго страхованія рабочихъ. Очевидно, онъ здѣсь юридически обладаетъ полной свободой; все зависитъ отъ оцѣнки цѣлесообразности даннаго законопроекта. Завтра тотъ же парламентъ утверждаетъ контрольный отчетъ по исполненію прошлогодняго бюджета — очевидно, здѣсь его дѣятельности поставлены въ высшей степени узкіе предѣлы: онъ исключительно долженъ провѣрить правильность отчета и сообразно съ этимъ принять или отвергнуть его. Разъ правильность констатирована, правительству, во всякомъ случаѣ, не можетъ быть отказано въ утвержденіи отчета[2]). Между этими двумя примѣрами можно найти цѣлый рядъ промежутковъ. И такая противоположность свободныхъ и связанныхъ функцій есть безспорный фактъ, который юристъ долженъ констатировать независимо отъ своего взгляда на обоснованіе правового характера государ-

[1]) Яркій образецъ его даетъ хотя бы весьма часто встрѣчающаяся постановка спора — что̀ есть государство: субъектъ или правоотношеніе? — причемъ предметомъ спора представляется не удобнѣйшій способъ юридически мыслить государство, а раскрытіе его истинной природы.

[2]) Jellineck, Gesetz und Verordnung, S. 270: «es wäre das kein Akt der Gesetzgebung mehr, sondern ein parlamentarischer Staatsstreich».

ства. Раздѣляетъ ли онъ точку зрѣнія безусловнаго государственнаго imperium, стоящаго надъ правомъ и созидающаго право, примыкаетъ ли онъ ко взгляду Іеринга, что право есть политика власти, или онъ симпатизируетъ ученіямъ Дюги и Краббе о правовомъ суверенитетѣ,—все это нисколько не измѣняетъ факта, что въ нѣкоторыхъ функціяхъ государственная власть цѣликомъ связана нормами, въ нѣкоторыхъ она свободна, въ нѣкоторыхъ за ней остается относительный просторъ. Извѣстно, насколько практическая важность этого контраста обнаруживается при изученіи бюджетнаго права. Здѣсь всего явственнѣе чувствуется давленіе реально-политическихъ мотивовъ, которые побуждаютъ давать истолкованіе, благопріятное или неблагопріятное, для компетенціи народнаго представительства, а между тѣмъ для этого истолкованія открывается широкій просторъ благодаря двойственности бюджета, который является въ смыслѣ формальномъ — закономъ, въ смыслѣ матеріальномъ — актомъ исполнительнымъ. Какъ примирить интересы обезпеченія парламентскихъ правъ и потребность не оставлять правительство безоружнымъ? Въ какой мѣрѣ бюджетные вотумы палатъ ограничены наличностью существующихъ законовъ? Можетъ ли быть правомѣрный отказъ въ утвержденіи бюджета? Разрѣшить эти вопросы мы въ состояніи, только разсматривая относящіяся сюда формы парламентской дѣятельности въ категоріяхъ свободы и связанности.

Во всякомъ государствѣ мы сталкиваемся съ обоими типами: дѣятельность государственной власти не можетъ во всѣхъ ея проявленіяхъ цѣликомъ подчиняться ограничивающимъ нормамъ; съ другой стороны, самый разнузданный деспотизмъ не можетъ обойтись безъ нѣкоторыхъ такихъ нормъ. Но этотъ контрастъ — нельзя достаточно на этомъ настаивать, ибо только при такомъ признаніи данное свойство можетъ плодотворно служить основаніемъ для искомой классификаціи — не сводится къ безусловному утвержденію и безусловному отрицанію: онъ допускаетъ рядъ оттѣнковъ, различій по степенямъ; мы можемъ распредѣлить государственныя функціи въ видѣ ска́лы по степени свободы и связанности. Очевидно, напримѣръ, что парламентъ, разсматривая новый бюджетъ, болѣе связанъ, чѣмъ издавая новый законъ, но связанъ далеко не въ такой мѣрѣ, какъ разсматривая контрольный отчетъ по исполненію прошлогодняго бюджета. Актъ созданія закона болѣе свободный, чѣмъ актъ его выполненія; степень этой свободы для различныхъ законовъ неодинакова. Такимъ образомъ создается нѣкоторая постепенность, нѣкоторая іерархія актовъ государствен-

ной власти, сообразно съ тѣмъ, насколько въ нихъ сильно или слабо выраженъ данный признакъ, и эта іерархія въ различнаго типа государственныхъ организаціяхъ будетъ различна. Для насъ важно въ особенности выяснить, какое значеніе она получаетъ въ правовомъ государствѣ.

Бѣглый взглядъ, брошенный на исторію этого понятія, достаточенъ, чтобы увидѣть, насколько оно колебалось въ своемъ значеніи. Оно возникло, вѣроятно, изъ смутной потребности дать какое-нибудь обоснованіе факту властвованія и подчиненія. На ряду съ римско-правовой традиціей potestas legibus soluta еще въ средніе вѣка слагается представленіе о граняхъ, перейти которыхъ не можетъ самая верховная власть въ данномъ государственномъ союзѣ, нарушить которыхъ не можетъ ея законъ[1]). Въ исторіи европейскихъ монархій смутное противопоставленіе этого ограничивающаго начала фактическому самодержавію монарха переплетается съ различными циклами идей: божественнаго міроправленія, потенціальныхъ правомочій, присущихъ всему народу, оформленнаго договора, въ который нѣкогда, на зарѣ государственнаго бытія, люди вступили другъ съ другомъ. Стремленіе отвѣтить на данный вопросъ и даетъ главный смыслъ работѣ, которую произвела школа естественнаго права. Можно ли сказать, что мы имѣемъ здѣсь дѣло только съ отвлеченной мыслью? Когда французскіе парламенты стараго порядка провозгласили своей миссіей защиту «основныхъ законовъ», которыхъ не можетъ нарушить даже королевскій абсолютизмъ, развѣ они не давали исторической проекціи естественно-правовымъ началамъ[2])? Впрочемъ, ясное отграниченіе правового государства отъ абсолютизма демократическаго, какъ и абсолютизма монархическаго, побѣда надъ Руссо, какъ и побѣда надъ Гоббсомъ, сдѣлалось возможнымъ лишь тогда, когда пережитъ былъ опытъ французской революціи. Тогда могла получить широкое распространеніе и признаніе въ своей жизненной важности мысль, что государство должно быть дѣйствительно введено въ рамки права, какая бы форма правленія ни была въ немъ установлена и на какіе бы соціальные элементы оно ни опиралось. Эта мысль нашла наиболѣе талантливыхъ истолкователей въ лицѣ Бенжамена Констана во Франціи и Роттека въ Германіи[3]). Тогда же тѣсно связалось

[1]) Gierke, Johannes Althusius, S. 275.

[2]) Г. Кохъ, Очерки по исторіи политическихъ идей и государственнаго управленія, с. 199.

[3]) Особенно ярко у Б. Констана, Cours de politique constitutionnelle,

представленіе о правовомъ государствѣ съ конституціоннымъ режимомъ.

Все это однако носило весьма общій характеръ; попытки же заполнить понятіе правового государства болѣе опредѣленнымъ содержаніемъ не приводили къ какимъ-нибудь объективно-убѣдительнымъ выводамъ. Повидимому, благодарная конкретная почва для теоріи правового государства создавалась тѣмъ, что между государствомъ и индивидуумомъ вдвинуто было понятіе общества, и этимъ отъ государственнаго права перебрасывался мостъ въ область соціальнаго знанія вообще. Извѣстно, насколько крупная заслуга принадлежитъ здѣсь Лоренцу Штейну. Онъ указывалъ на противоположность общественнаго порядка, связаннаго съ распредѣленіемъ хозяйственныхъ благъ и соціальною зависимостью неимущихъ отъ имущихъ, и государственнаго принципа, противопоставляющаго этой зависимости свободное самоопредѣленіе и установленіе равнаго права. Высшая задача государства — овладѣть элементарными и необузданными силами, которыя проявляются въ классовой борьбѣ, и создать между отдѣльными классами извѣстное равновѣсіе. Средство для государства стать надъ этимъ общественнымъ давленіемъ лежитъ въ пріобрѣтеніи имъ правового характера: конкретное же выраженіе этого правового государства будетъ заключаться въ соотвѣтствіи между государственнымъ управленіемъ и государственнымъ устройствомъ[1]). Моль, напротивъ, который постоянно ссылается на правовое государство, изображаетъ характерныя черты его то въ совершенно общихъ и малосодержательныхъ выраженіяхъ («цѣль его — организовать человѣческое общежитіе такимъ образомъ, чтобы каждый членъ находилъ поддержку для возможно свободнаго и всесторонняго развитія своихъ силъ»), то простымъ перечисленіемъ отдѣльныхъ признаковъ современнаго конституціоннаго государства (равенство передъ за-

---

v. I, ch. 1: «вотъ вѣчный принципъ, который долженъ быть провозглашенъ. Нѣтъ неограниченной власти на землѣ — ни власти народа, ни тѣхъ, кто называютъ себя его представителями, ни власти монарха, ни власти закона, который, будучи выраженіемъ воли монарха или народа, смотря по формѣ правленія, долженъ быть заключенъ въ тѣ же границы, какъ и самая власть, его дающая».

[1]) Handbuch der Verwaltungslehre, S. 72: «in diesem Sinne wird dieser Rechtsstaat, mag man ihn definieren wie man will, nicht etwa zu einem Staate, in welchem «das Recht statt der Willkühr gilt» oder welcher die Aufgabe hat «das Recht zu verwirklichen» oder was dergleichen Redensarten mehr sind, sondern der Rechtsstaat ist der Staat des verfassungsmässigen Verwaltungsrechts, der normalen Rechtsordnung zwischen Gesetz und Verordnung».

кономъ, свобода профессій, допущеніе всѣхъ къ должностямъ, свобода личности, совѣсти, мысли, союзовъ, передвиженія, и рядомъ съ этимъ требованіе, обращенное ко всѣмъ гражданамъ — повиноваться власти соотвѣтственно конституціи)[1]. Оригинальнѣе взглядъ Шталя, который хотѣлъ создать идею правового государства безъ правовыхъ гарантій. Онъ противопоставляетъ государство правовое и народно-суверенное въ духѣ Руссо и Робеспьера. Первое признаетъ правовыя обязательства; однако изъ нихъ не слѣдуетъ, чтобы власть въ этомъ государствѣ обязана была предоставлять соотвѣтственную провѣрку своихъ дѣйствій суду: о ихъ правомѣрности или неправомѣрности рѣшать можетъ она одна, и въ этомъ заключается нравственный моментъ отношеній между властью и подданными[2]). Критики Шталя, прежде всего Бэръ, имѣли благодарную и нетрудную задачу указать, что безъ гарантій, безъ конституціоннаго представительства и независимости суда, который обладаетъ возможностью судить о правомѣрности управленія, нѣтъ правового государства, т.-е. такого, въ которомъ право идетъ впереди цѣлесообразности[3]). Наконецъ, Гнейстъ строитъ свою систему на соціологической основѣ Л. Штейна: для него также миссія государства есть примиреніе классовыхъ противоположностей, предупрежденіе классовой тираніи. Осуществленіе ея возможно лишь на почвѣ извѣстной самостоятельности государства отъ общества: поэтому Гнейстъ не щадитъ красокъ для изображенія антиправового и даже антигосударственнаго характера французскаго строя[4]), который, по его мнѣнію, совершенно лишенъ этой самостоятельности. Напротивъ того, германскому народному сознанію въ самой высокой степени родственна идея верховенства права надъ государствомъ, которая исключаетъ и демагогію и деспотизмъ. Однако мы напрасно ожидали бы найти у Гнейста опредѣленные критеріи, позволяющіе различить правовое государство. То онъ, повидимому, склоняется усматривать ихъ въ дуализмѣ народнаго представительства и политически безотвѣтственнаго передъ нимъ правительства, какъ въ Пруссіи (вѣдь это и есть противоположность ненавистному для

[1]) Encyclopedie, §§ 15, 44.

[2]) Die Philosophie des Rechtes, B. II, Abt. 2, S. 187.

[3]) Rechtsstaat, S. 87: «in der unbedingten Herrschaft des Rechtes liegt eine so grosse Wohltat, dass alles Übrige dagegen zurückstehen muss. Das Recht ist die höchste Zweckmässigkeit».

[4]) Der Rechtsstaat, K. VII. Die Negation des Rechtsstaates in dem Staatswesen Frankreichs.

Гнейста французско-бельгійскому конституціонализму), то центръ тяжести кладется на организаціи административной юстиціи, то на отношеніи между закономъ и бюджетомъ, на характерѣ и предѣлахъ бюджетнаго права парламента[1]). Всѣ эти разсужденія въ гораздо большей степени уясняютъ политическія симпатіи и антипатіи Гнейста, чѣмъ устанавливаютъ смыслъ искомаго понятія.

Гумпловичъ дѣлаетъ изъ разсмотрѣнія этихъ взглядовъ выводъ, что самое понятіе правового государства есть лишь фикція, отрицаніе реальной основы государственной жизни, тѣнь, за которой напрасно гонятся изслѣдователи. Австрійскій соціологъ доказываетъ въ своей книгѣ «Rechtsstaat und Socialismus», что нельзя буквально и цѣликомъ вообще принимать тѣхъ понятій, съ которыми обычно оперируютъ защитники возможности правового государства. Нѣтъ въ дѣйствительности полной гражданской свободы и полнаго гражданскаго равенства; всеобщее избирательное право только по видимости обезпечиваетъ вліяніе всѣхъ на ходъ государственной жизни; самоуправленіе есть лишь орудіе государственнаго господства; независимость судовъ никогда не можетъ простираться на ту область, гдѣ оцѣниваются не частно-правовыя притязанія, а конфликты гражданъ съ государственной властью. Критика Гумпловича во многихъ отношеніяхъ весьма поучительна, но она отнюдь не можетъ поколебать увѣренности, что если нѣтъ абсолютнаго равенства и абсолютной свободы, абсолютной независимости судовъ и т. п., то въ различныхъ государствахъ всѣ эти постулаты правового государства, какъ его понимаетъ Гумпловичъ, осуществляются въ весьма различной степени. Очевидно, есть государства, гдѣ суды болѣе или менѣе независимы, гдѣ равноправіе осуществлено полнѣе или ограниченнѣе и т. п. Словомъ, если нѣтъ въ дѣйствительности совершенно законченнаго правового государства, то вполнѣ возможно большее или меньшее къ нему приближеніе[2]).

Очевидно поэтому, правовое государство не есть такой строго очерченный типъ, какъ, напримѣръ, государство монархическое или республиканское, государство съ конституціей гибкой (flexible) или малоподвижной (rigid). Оно характеризуется лишь нѣкоторымъ уклономъ, такъ сказать, лишь господствомъ извѣстной тенденціи и потому вполнѣ допускаетъ различіе по степени. Въ этомъ

---

[1]) См. его Budget und Gesetz и Gesetz und Budget, constitutionelle Streitfragen aus der preussischen Ministerkrisis.

[2]) Ср. у Паліенко, Ученіе о существѣ права и правовой связанности государства, гл. V.

смыслѣ нельзя поставить и знака равенства между нимъ и государствомъ конституціоннымъ: можно только доказывать, что предпосылкой для осуществленія этой государственно-правовой тенденціи въ сколько-нибудь серіозныхъ предѣлахъ является въ современную эпоху наличность конституціоннаго строя[1]). Поэтому же нельзя провести и точной границы, гдѣ кончается государство полицейское и начинается правовое.

Но если различіе опредѣляется направленіемъ государственно-правовыхъ нормъ и характеромъ ихъ осуществленія, то оно не становится отъ этого менѣе реальнымъ: въ сторону господства права сдвигаются современныя государственныя организаціи подъ вліяніемъ объективныхъ историческихъ силъ. Разницы между австрійскимъ государствомъ послѣ 1815 г. и послѣ 1867 г. не сталъ бы отрицать самъ Гумпловичъ. Законъ, который принялъ въ 1908 г. прусскій ландтагъ относительно принудительнаго отчужденія польскихъ земель, казался грубымъ нарушеніемъ правового принципа; онъ способенъ былъ вызвать глубокій скептицизмъ по отношенію къ тому, насколько современное государство впитало въ себя этотъ принципъ; но вѣдь самое чувство возмущенія и еще болѣе чувство неловкости и потребность оправдаться, которое испытывали виновники и сторонники закона, ясно указывало, насколько онъ, выражаясь словами Л. Г. Петражицкаго, дѣйствительно нарушалъ «правовую совѣсть» современнаго общества. Стоитъ перенестись мысленно въ понятія даже конца XVIII вѣка, въ той же самой Пруссіи, и мы увидимъ, какой огромный шагъ сдѣланъ въ смыслѣ правового самоограниченія, которое требуется отъ государства. И въ этомъ смыслѣ исходныя положенія Краббе и Дюги, которые кладутъ въ основу государственнаго права отказъ отъ неограниченнаго imperium, соотвѣтствуютъ историческимъ потребностямъ современной эпохи; ошибка ихъ заключается лишь въ томъ, что они слишкомъ легко придаютъ тенденціи характеръ сложившихся фактовъ.

Говоря болѣе конкретно, эта тенденція и выражается въ ростѣ связанныхъ функцій насчетъ свободныхъ; государственная власть все болѣе удаляется отъ формулы: воля властителя—высшій законъ. Къ такому выводу мы приходимъ, когда классифицируемъ различныя функціи современнаго государства по вышеуказанному признаку. Нѣтъ надобности доказывать, насколько такая связан-

---

[1]) Б. А. Кистяковскій, Государство правовое и соціалистическое («Вопросы Философіи и Психологіи», 1906 г., ноябрь-декабрь).

ность въ настоящее время признается неотъемлемой принадлежностью судебной функціи. Всякая государственная власть, какъ бы упорно она ни стояла на почвѣ чистаго и безусловнаго imperium, должна себя здѣсь признать связанной. Это и дѣлаетъ постулатомъ всякаго государства, не отмѣченнаго печатью чистаго деспотизма, извѣстную степень независимости и самостоятельности суда; онъ не долженъ быть связанъ чѣмъ-либо инымъ, кромѣ права. Какое это право, будетъ ли оно, выражаясь терминологіей Петражицкаго, позитивное или интуитивное, будетъ ли оно ius civile или ius gentium, common law или equity, — оно неминуемо сознается, какъ грань, противопоставленная произволу власти. Никакое злоупотребленіе этой послѣдней не возмущаетъ въ такой степени правовое чувство, какъ именно злоупотребленіе въ области правосудія, и никакое не является въ такой мѣрѣ признакомъ глубокаго вырожденія правительственной организаціи.

Меньшую связанность представляетъ функція управленія, гдѣ рядомъ дѣйствуютъ моментъ цѣлесообразности и моментъ права. Когда идея независимости и самостоятельности суда уже стала вполнѣ признанной, администрація еще представлялась дѣломъ чистаго усмотрѣнія; административная юстиція гораздо моложе юстиціи судебной. Тѣмъ не менѣе и здѣсь современное правовое государство, хотя оно и не видитъ въ административномъ актѣ лишь буквальнаго и пассивнаго выполненія, требуетъ обязательнаго соотвѣтствія указа закону, соотвѣтствія, гарантированнаго отвѣтственностью должностныхъ лицъ. Сама административная юстиція способна пріобрѣтать настоящій судебный характеръ и строго-правовую постановку, которую мы дѣйствительно находимъ въ современномъ французскомъ административномъ процессѣ — и въ его теоріи и въ его практикѣ. Конечно, здѣсь могутъ быть весьма широкія колебанія въ степени связанности и свободы, и административная власть даже въ государствахъ съ весьма строгими конституціонными нормами имѣетъ естественную привычку гораздо серіознѣе смотрѣть на цѣлесообразность — какъ она ее понимаетъ — чѣмъ на правомѣрность своихъ дѣйствій; однако историческая тенденція эпохи идетъ въ ту же сторону.

Наконецъ, сама законодательная функція становится менѣе свободной. Законы должны соотвѣтствовать конституціи — не только въ формальномъ, но и въ матеріальномъ смыслѣ. Отсюда различіе законовъ основныхъ или конституціонныхъ и обычныхъ, при чемъ для измѣненія первыхъ вводится болѣе или менѣе осложненный порядокъ, а въ Соединенныхъ Штатахъ ненарушимость консти-

туціонныхъ законовъ обычными гарантируется даже судебнымъ порядкомъ. Но даже тамъ, гдѣ существуютъ совершенно гибкія конституціи, т.-е. основные законы измѣняются въ обычномъ порядкѣ, какъ мы видимъ въ Англіи и Венгріи, даже тамъ отсутствуетъ лишь позитивно-правовая, а не интуитивно-правовая гарантія. Фактически современный англійскій парламентъ не можетъ произвести конституціонной реформы, не обращаясь къ избирателямъ[1]).

Но не одна конституція опредѣляетъ границы, въ которыхъ должна заключаться законодательная работа современнаго государства. Этому государству все болѣе становится присуще сознаніе общепризнанныхъ неписанныхъ нормъ, пересмотръ которыхъ требуетъ болѣе авторитетнаго акта, чѣмъ парламентское рѣшеніе. Тотъ же самый англійскій парламентъ (the king in parliament) формально всемогущъ: онъ можетъ, по словамъ Кока, сдѣлать все, кромѣ превращенія женщины въ мужчину, онъ можетъ возстановить рабство и пытку, но фактически онъ сдѣлать этого не въ состояніи — не только въ смыслѣ нарушенія нравственныхъ убѣжденій общества, но и въ смыслѣ того, что подобныя рѣшенія не могутъ стать нормами современнаго англійскаго права, примѣняться въ судахъ и т. д. Въ исторіи законодательной дѣятельности англійскаго парламента для насъ особенно заслуживаетъ вниманія эта черта—отсутствіе внѣшнихъ сдерживающихъ моментовъ и сила внутреннихъ.

Въ этомъ смыслѣ характерно возраженіе, которое Лабандъ, этотъ столь типичный представитель государственно-правового позитивизма, дѣлаетъ Прейсу и Дюги, высказывающимся за ненужность понятія суверенитета, который въ ихъ глазахъ отождествляется съ абсолютной безграничностью государственной власти: «борьба съ такимъ суверенитетомъ есть борьба съ вѣтряными мельницами; всѣ согласны, что подобная власть не только не существенна для понятія суверэннаго государства, но вообще не можетъ быть осуществляема»[2]). Надо только прибавить, что здѣсь есть различіе въ степени: къ Англіи, напримѣръ, слова Лабанда болѣе примѣнимы, чѣмъ къ другимъ европейскимъ странамъ.

Конечно, и въ отчетливо опредѣлившемся правовомъ государствѣ мы имѣемъ рядъ функцій, весьма свободныхъ. Сюда можно отнести осуществленіе учредительной власти: никакое государство не мо-

[1]) Lowell, The Government of England, v. I, p. 4.
[2]) Staatsrecht des deutschen Reiches, B. I, S. 69.

жетъ быть связано въ выборѣ устройства. Тамъ, гдѣ, какъ въ Соединенныхъ Штатахъ, введены особенно сложныя условія для пересмотра конституціонныхъ законовъ, тамъ все-таки остается возможность, выполнивъ эти условія, ихъ измѣнить, и здѣсь уже нѣтъ высшей позитивной нормы, съ которыми бы соизмѣрялись данныя измѣненія. Французскій основной законъ 1884 г. запрещаетъ ставить самый вопросъ объ измѣненіи республиканской формы правленія, но это, очевидно, никакой гарантіи неприкосновенности республиканскаго устройства не создаетъ; если бы въ палатѣ депутатовъ и въ сенатѣ нашлось монархическое большинство и если бы оно не встрѣтило препятствій въ настроеніи страны, оно безъ всякаго труда могло бы сначала отмѣнить это запрещеніе, а затѣмъ пересмотрѣть самую форму правленія. Конечно, и здѣсь остается воздѣйствіе права интуитивнаго; перемѣны въ формѣ правленія, обычно, совпадаютъ съ глубокимъ кризисомъ правосознанія, и подобные учредительные акты сталкиваются тогда уже не со всей совокупностью дѣйствующаго интуитивнаго права, даже не со всѣми его основными положеніями; это право уже само уступило дѣйствію времени, разложившему его цѣльность. Логически, однако, актамъ конституціоннымъ въ смыслѣ свободнаго ихъ характера принадлежитъ первенство передъ актами текущаго законодательства. Надъ управленіемъ въ современномъ государствѣ стоитъ духъ и буква закона, надъ закономъ — духъ и буква конституціи, надъ послѣдней — лишь указанныя основныя положенія. Поэтому учредительная функція не можетъ быть признана абсолютно свободной, но она менѣе связана, чѣмъ функція текущаго законодательства.

Въ еще большей мѣрѣ это можетъ быть сказано относительно внѣшне-политической функціи. Мы опять-таки не должны здѣсь смѣшивать формальной и матеріальной стороны. Осуществленіе внѣшне-политической функціи можетъ быть, соотвѣтственно конституціи, упрощено или осложнено: заключеніе, напримѣръ, международныхъ договоровъ, объявленіе войны и т. п. можетъ быть предоставлено единоличной волѣ абсолютнаго монарха или поставлено въ зависимость отъ контрасигнаціи отвѣтственныхъ передъ народнымъ представительствомъ министровъ, или обусловлено непосредственнымъ согласіемъ самого парламента; по содержанію эти функціи остаются всегда свободными. Государство не можетъ издавать законовъ конституціонныхъ или обычныхъ, которые ограничивали бы его право заключать договоры, искать тѣ или другіе союзы, прибѣгать къ вооруженной силѣ, разъ рѣчь идетъ

о защитѣ національныхъ интересовъ, не способныхъ быть обезпечены инымъ путемъ.

Яркій примѣръ здѣсь даетъ неуспѣхъ плебисцитарной теоріи, по которой ни одна часть государственной территоріи не можетъ быть отчуждена безъ согласія живущаго на ней населенія. Нельзя оспаривать, что въ основѣ ея лежитъ постулатъ общечеловѣческой справедливости; но приложеніе ея сталкивается съ непреодолимыми препятствіями. Можно даже не останавливаться на практическомъ примѣненіи подобнаго плебисцита, имѣвшаго мѣсто при уступкѣ Савойи и Ниццы въ пользу Франціи, при соединеніи государствъ средней и южной Италіи съ Пьемонтомъ, при переходѣ Іоническихъ острововъ подъ власть Греціи; ясно, что во всѣхъ этихъ случаяхъ плебисцитъ уже подтверждалъ совершившійся фактъ: и политически и психологически исходъ его былъ предрѣшенъ заранѣе. Но ни одно государство не вводило, и въ предѣлахъ современной эпохи международныхъ отношеній, можно сказать съ увѣренностью, не введетъ плебисцитарнаго принципа въ свою конституцію, не свяжетъ себя обязательствомъ не уступать пяди своей территоріи безъ согласія тѣхъ, кто на ней живутъ. Причина совершенно ясная: государство не можетъ принять обязательства, исполненіе котораго при извѣстныхъ условіяхъ приводило бы его къ самымъ тяжкимъ ударамъ и даже гибели. Если бы жители южной половины Сахалина отвергли передачу ея Японіи, должна ли была Россія продолжать безъ конца войну съ нею? Если бы жители Эльзасъ-Лотарингіи отказались отъ присоединенія къ Германіи, обязана ли была Франція истощить свои послѣднія силы въ сопротивленіи, которое окончилось бы, можетъ-быть, потерей и Бельфора и Нанси, если бы не нанесло еще болѣе тяжкаго ущерба цѣлости французской территоріи? Очевидно, такое обязательство противорѣчило бы самой элементарной заповѣди государственнаго самосохраненія; она требуетъ здѣсь свободы дѣйствія.

Намъ могутъ возразить, что и эта свобода, даже если оставить въ сторонѣ такъ называемыя несуверенныя государства, не есть абсолютная: она ограничивается если не изнутри, то извнѣ. Вѣдь нормы международнаго права все-таки суть нормы, и онѣ связываютъ: это признавалъ мыслитель, столь требовательно относившійся къ моменту санкціи правовыхъ нормъ, столь мало склонный къ допущенію интуитивнаго права, какъ Іерингъ[1]). Совре-

---

[1]) Zweck im Rechte, B. I, S. 223.

менное государство не можетъ выйти изъ международнаго общенія и признать свои международно-правовыя обязательства недѣйствительными. Въ цѣломъ рядѣ актовъ — на ахенскомъ конгрессѣ 1818 г., парижскомъ 1856 г., лондонской конференціи 1871 г. — была отъ имени главныхъ европейскихъ державъ въ болѣе или менѣе торжественной формѣ подтверждена сила этихъ обязательствъ. Аргументъ, основанный на ихъ частомъ нарушеніи, хорошо отпарированъ Уэстлэкомъ, напомнившимъ, насколько все же подобныя нормы соблюдаются въ настоящее время строже, чѣмъ соблюдалось англійское, дѣйствовавшее внутри страны, право въ средніе вѣка[1]). Далѣе, въ прогрессѣ человѣческихъ общежитій мы видимъ не только увеличеніе правовой крѣпости нормъ международнаго общенія, но и ростъ ихъ содержанія: онѣ охватываютъ все больше и больше сторонъ жизни. Какъ много достигнуто въ сферѣ международнаго управленія за послѣднія сто лѣтъ[2])! Все это — очевидные факты; выражаясь словами Коркунова, международная охрана права все расширяется[3]). Общественное мнѣніе часто не достаточно въ этомъ отдаетъ себѣ отчетъ, отказываясь, напримѣръ, признать то несомнѣнно-положительное, что было введено въ область международнаго права гаагскими конференціями. Но въ то же время примѣръ этихъ конференцій, полный неуспѣхъ идеи разоруженія и идеи обязательнаго посредническаго суда съ совершенной ясностью очерчиваетъ ту область международныхъ отношеній, гдѣ правовое регулированіе не осуществимо. Есть стремленія и требованія, есть внѣшне-политическія цѣли, настолько жизненно-важныя для всякаго государства, что оно не можетъ связывать себя въ ихъ преслѣдованіи; оно будетъ дѣйствовать здѣсь въ тѣхъ предѣлахъ, въ которыхъ оно располагаетъ силой. Здѣсь подошло бы данное у Спинозы опредѣленіе естественнаго права, совпадающаго съ естественной возможностью. Primum vivere. Могъ ли быть вопросъ объ объединеніи Германіи или Италіи переданъ какому-нибудь третейскому суду? Мы сталкиваемся здѣсь съ невозможностью политической, которая основана на невозможности психологической. Если англо-французскій договоръ 1903 г. вводитъ въ отношенія между странами начало посредничества, то оно не распро-

[1]) Westlake, Chapters on the principles of international law, p. 9.

[2]) Nys предостерегаетъ, однако, противъ преувеличенія современныхъ успѣховъ и преуменьшенія важности и разнообразія соглашеній, заключенныхъ въ эпоху великихъ открытій; см. его La nation et le rôle de l'Europe en droit internationale въ Revue de droit internationale, 1903, v. 35, p. 57.

[3]) Международное право и его система, въ Сборникѣ статей, с. 449.

страняется, согласно введенной оговоркѣ, на случаи, гдѣ затронуты жизненные интересы, независимость или честь договаривающихся государствъ, и, несомнѣнно, въ эту категорію отойдетъ важнѣйшая для всякой страны часть ея внѣшней политики[1]).

Такимъ образомъ число поводовъ къ вооруженнымъ столкновеніямъ уменьшается, война остается ultima ratio, но именно поэтому она связывается со все бóльшими внутренними и внѣшними пертурбаціями: ее все труднѣе становится локализовать. Мы не видимъ, чтобы углубленіе и расширеніе международнаго права останавливало ростъ милитаризма, превращающагося въ настоящій международный спортъ. Нельзя думать, что политическая психологія правительствъ и народовъ, сказывающаяся въ этомъ ростѣ, утвердится in secula seculorum: новыя соціальныя формы и новые культурные навыки, слагающіеся въ современныхъ передовыхъ демократіяхъ, постепенно создаютъ и новыя понятія о національныхъ интересахъ и національномъ достоинствѣ, преобразовываютъ постепенно коллективное чувство и коллективную мысль; но какъ бы убѣдительно и краснорѣчиво ни доказывали пасифисты жестокость и гибельность войны[2]), и возможность практически обойтись безъ нея, такія перемѣны въ сознаніи людей и ихъ государственномъ укладѣ, — перемѣны, сдѣлавшіяся при этомъ достояніемъ значительной части человѣчества, ибо безъ послѣдняго условія разоруженіе и отказъ отъ милитаризма можетъ быть государственнымъ самоубійствомъ — очевидно, не суть дѣло завтрашняго дня. А если это такъ, то въ самомъ законченномъ правовомъ государствѣ извѣстная часть проявленій государственной власти должна оставаться совершенно свободной.

Въ дѣйствительности давленіе международной обстановки проникаетъ гораздо дальше, въ глубь самихъ внутренно-государственныхъ отношеній. Извѣстенъ фактъ, который можетъ быть наблюдаемъ, кажется, на всемъ протяженіи исторіи, — фактъ концентраціи власти подъ вліяніемъ острой или хронической военной опасности. Мы видимъ его въ исторіи аѳинскаго государства, гдѣ во время персидскаго нашествія, какъ передаетъ въ своей Аѳинской политіи

---

[1]) Насколько даже современному государству присуще нежеланіе расширить нормы международнаго права въ той сферѣ, которая соприкасается съ его внѣшней и внутренней безопасностью, лучше всего иллюстрируется этимъ варварскимъ съ точки зрѣнія современнаго правосознанія институтомъ дискреціонной высылки иностранцевъ; ср. Walker, The science of international law, p. 221.

[2]) Что здѣсь, впрочемъ, можно прибавить къ извѣстнымъ страницамъ Шелли, Л. Толстого, Мопассана и другихъ великихъ художниковъ?

Аристотель, на первый планъ снова выступаетъ ареопагъ, носитель старыхъ родовыхъ традицій, оттѣсненный передъ этимъ растущей демократизаціей. Мы видимъ его въ исторіи французской монархіи, которая вышла изъ столѣтней войны, какъ хранительница государственнаго единства и безопасности, и въ этомъ качествѣ смогла освободить себя отъ стѣснительнаго контроля генеральныхъ штатовъ, подготовляя, такимъ образомъ, законченный абсолютизмъ Людовика XIV. Мы видимъ его, наконецъ, на болѣе близкомъ намъ примѣрѣ Соединенныхъ Штатовъ. Активное выступленіе Сѣверо-Американской республики на сцену всемірной политики, ея колоніальное движеніе и въ сторону Вестъ-Индіи и въ сторону Тихаго океана, вообще ростъ ея имперіализма въ высшей степени содѣйствовали укрѣпленію президентской власти. И это давленіе внѣшне-политической среды можетъ кореннымъ образомъ измѣнять тотъ характеръ государственнаго устройства, который сообщенъ послѣднему его создателями. Оно принуждаетъ мириться съ существенными ограниченіями гражданской свободы, дополняя такимъ образомъ тѣ жертвы матеріальными средствами и ту личную военную повинность, которыя ложатся столь тяжелымъ бременемъ на населеніи страны, — и всѣ эти жертвы приносятся дѣлу національной безопасности. Международная необходимость накладываетъ свою руку на различныя стороны государственной дѣятельности, и этимъ лишаетъ возможности всецѣло подчинить ихъ правовому мотиву. Такимъ образомъ эта необходимость есть одно изъ главныхъ препятствій, не допускающихъ полнаго осуществленія той тенденціи къ правовой связанности функцій, которая характеризуетъ собой современное государство — въ теоретическомъ его изображеніи и въ дѣйствительности.

Оцѣнить значеніе этого препятствія и тѣхъ послѣдствій, которыя оно влечетъ за собой, мы, конечно, не можемъ путемъ одного изученія нормъ, кристаллизовавшихся въ конституціонномъ правѣ современныхъ государствъ, — нормъ, которыя установлены для внѣшне-политическихъ функцій. Это изученіе есть лишь необходимый первоначальный этапъ. Данныя нормы слишкомъ отвлеченны, и мы не можемъ заполнить ихъ реальнымъ содержаніемъ, не принимая во вниманіе двухъ процессовъ. Одинъ изъ нихъ совершается внутри самого конституціоннаго государства. Послѣднее, несомнѣнно, глубоко измѣняется на нашихъ глазахъ: многіе, пораженные этими перемѣнами и не всегда отдающіе себѣ достаточно яснаго отчета, на какомъ культурно-историческомъ фонѣ выступаютъ эти новыя и неожиданныя явленія, начинаютъ

даже говорить о кризисѣ конституціонализма, парламентаризма и т. д. Другой процессъ, столь же коренной въ глазахъ изслѣдователя, измѣняетъ общеніе между государствами. И лишь тогда, когда мы сопоставимъ указанныя нормы конституціоннаго права съ указанными, столь важными для пониманія переживаемой исторической эпохи процессами, мы можемъ подойти къ отвѣту на поставленный вопросъ: какія требованія къ современному правовому государству предъявляетъ международное общеніе, и какъ эти требованія выполняются?

ГЛАВА I.

Осуществленіе внѣшне-политическихъ функцій въ конституціонномъ государствѣ.

Пересматривая конституціонные тексты, мы находимъ въ нихъ, обыкновенно, нормы, касающіяся троякаго рода дѣйствій, которыя могутъ быть подведены подъ категорію внѣшне-политической функціи, въ широкомъ смыслѣ этого слова: заключеніе договоровъ, объявленіе войны, веденіе дипломатическихъ сношеній вообще. Въ самомъ дѣлѣ, здѣсь даны три главныя средства, съ помощью которыхъ государство опредѣляетъ свое положеніе въ международномъ оборотѣ. Конечно, можно указывать на нѣкоторую искусственность подобнаго дѣленія, поскольку оно, напримѣръ, отрываетъ заключеніе договоровъ отъ постоянной дѣятельности дипломатическихъ органовъ: вѣдь именно это заключеніе и предшествующая ему подготовительная работа составляютъ одну изъ главныхъ задачъ дипломатіи. Съ этой стороны, не подходитъ ли болѣе принятая въ современномъ международномъ правѣ система, которая различаетъ государственную дѣятельность мирнаго характера и дѣятельность, связанную съ примѣненіемъ насилія[1])?

Такое раздѣленіе однако въ гораздо большей степени вытекаетъ изъ точки зрѣнія международнаго, чѣмъ государственнаго права, а мы должны стоять именно на послѣдней. Постоянная, ежедневная работа министерства иностранныхъ дѣлъ и вообще дипломатическихъ органовъ, хотя и происходящая въ условіяхъ мира, можетъ подготовлять какъ дальнѣйшее укрѣпленіе этого мира, такъ и неизбѣжность вооруженнаго конфликта. Международное право здѣсь беретъ лишь результаты того, что слагается при взаимодѣйствіи внутренно-государственныхъ силъ, взаимодѣйствіи,

---

[1]) Особенно обычно дѣленіе международнаго права на право войны и право мира въ англо-американской литературѣ.

которое кристаллизуется въ жизни государственныхъ учрежденій. И поскольку насъ прежде всего интересуетъ, какія внутренно-государственныя нормы регулируютъ внѣшне-политическую дѣятельность, между какими органами эта функція распредѣляется,— постольку для насъ всѣ преимущества держаться именно тройного дѣленія. Впрочемъ, едва ли оно не оправдывается и той исключительной важностью, которую имѣютъ въ современной жизни договоры и которая все возрастаетъ, охватывая новыя сферы интересовъ. Какъ бы мы ни смотрѣли на относительное значеніе двухъ главныхъ источниковъ международнаго права, обычая и договора, если мы даже первый примемъ за важнѣйшій, все-таки мы не можемъ отрицать, что это право получаетъ все въ большей мѣрѣ договорную основу[1]).

А) Договоры.

Современное расширеніе договорной дѣятельности государства становится для насъ достаточно нагляднымъ, когда мы обратимся къ литературѣ по международному праву XVIII вѣка и сравнимъ ее съ современной. Естественно, подобное расширеніе выдвигаетъ на очередь вопросъ о классификаціи. Было создано чрезвычайно много предметныхъ классификацій, но едва ли какая-нибудь изъ нихъ можетъ быть признана исчерпывающей — по той простой причинѣ, которую отчетливо указалъ Лабандъ, говоря, что всѣ вообще стороны государственной жизни и дѣятельности могутъ стать предметомъ договора[2]). Новыя научныя и техническія завоеванія, давая въ руки новыя орудія борьбы съ природой, вызываютъ, и будутъ вызывать соглашенія между отдѣльными человѣческими обществами относительно цѣлесообразнѣйшаго ими совмѣстнаго пользованія. Дать классификацію, по содержанію, договоровъ не менѣе трудно, чѣмъ дать подобную классификацію законовъ.

Можетъ быть взятъ и другой принципъ классификаціи — формальный, и для цѣлей государственно-правового изученія онъ представляется болѣе подходящимъ. Какъ различить договоры

---

[1]) Cavaglieri, La consuetudine giuridica internazionale, p. 11 etc. Seligmann доходитъ до парадоксальныхъ преувеличеній, отказывая договору въ способности создавать нормы объективнаго права и признавая таковую способность исключительно за обычаемъ; см. его Abschluss und Wirksamkeit der Staatsverträge, S. 14.

[2]) Das Staatsrecht des deutschen Reiches, B. II, S. 115: «alles, was der Staat überhaupt wollen und tun kann geeignet ist zum Gegenstand eines Staatsvertrages gemacht zu werden».

по природѣ тѣхъ обязательствъ, которыя они налагаютъ на договаривающіяся стороны? Мы разумѣемъ только договоры между государствами: договоры государства съ отдѣльными лицами, компаніями и т. п. сюда не относятся (напримѣръ договоръ Германіи съ французской восточной желѣзной дорогой о пріобрѣтеніи участковъ дороги, которые принадлежали этой компаніи въ предѣлахъ присоединенной территоріи Эльзасъ-Лотарингіи)[1]. Поскольку же государства вступаютъ въ договоръ, постольку традиціонная международно-правовая теорія примѣняетъ къ нимъ частноправовой принципъ соглашенія воль; и здѣсь договоръ есть duorum pluriumve in idem placitum consensus, и онъ обезпечивается въ той мѣрѣ, въ какой вообще можно говорить объ обезпеченіи нормъ международнаго права. Во всякомъ случаѣ, въ договорахъ государствъ выдвигаются два момента: соглашеніе воль и создаваемое ими обязательство[2].

Естественно, строгое юридическое мышленіе противится объединенію всего, что и на обыденномъ языкѣ и на языкѣ дипломатіи обозначается словомъ «договоръ», въ одну группу. Указывалось, что и въ области частнаго права приходится пересматривать взглядъ на «совпаденіе воль», какъ на основу договоровъ[3]. Въ области же спеціально международнаго права мы встрѣчаемся съ двумя, очевидно, различными типами послѣднихъ: одни договоры суть акты государственной власти, дѣйствующіе въ предѣлахъ признанныхъ международно-правовыхъ нормъ (договоры о мирѣ, союзные, торговые и т. д.); другіе сами создаютъ новыя нормы (конвенціи относительно правъ нейтральныхъ, обращенія съ больными и ранеными на войнѣ, неупотребленія извѣстныхъ разрушительныхъ средствъ, конвенціи о работорговлѣ, выдачѣ преступниковъ и т. п.). Сознаніе этого различія не было чуждо и старымъ писателямъ по международному праву: уже Гуго Гроцій различалъ

---

[1]) Bruno Weil, Die Mitwirkung der Volksvertretung bei Staatsverträgen, S. 12.

[2]) Ф. Листъ, Международное право, с. 174: международный договоръ есть соглашеніе воль, состоящееся между двумя или нѣсколькими государствами относительно государственныхъ правъ. Опредѣленіе Fiore, l. II, titre II, art. 625: «ogni convenzione, fatto col la scopo di creare in virtu di essa un'obbligazione o di risolvere una gia preesistante o di modificarlo»; cp. Ullmann, Völkerrecht, S. 252. Одиноко стоитъ теорія Цорна (Zorn, Das Staatsrecht des deutschen Reiches, S. 423), но она вытекаетъ изъ его отрицанія правовой природы международныхъ нормъ.

[3]) Binding, Die Gründung des norddeutschen Bundes, S. 69; Schlossmann, Der Vertrag, S. 87.

договоры, которые только подтверждаютъ начала, взятыя изъ естественнаго права, и которые прибавляютъ къ этимъ началамъ нѣчто новое[1]); въ новѣйшей литературѣ оно съ особенной яркостью и отчетливостью выдвинуто Бергбомомъ[2]). Биндингъ даже предлагалъ примѣнять названіе договоровъ только къ первому роду, а второй — относить къ «соединеніямъ» (Vereinbarung), ибо въ послѣднемъ случаѣ дѣйствительно признается единство воль[3]).

Эта теорія заслуживаетъ полнаго признанія; но можемъ ли мы ею воспользоваться для характеристики государственно-правового значенія международныхъ договоровъ? Можно ли утверждать, что заключеніе договоровъ, которые создаютъ новыя нормы международнаго права, поставлены въ особыя условія и требуютъ болѣе напряженнаго, такъ сказать, выраженія государственной власти? Ни конституціонные тексты ни практика этого не подтверждаютъ. Конституціи устанавливаютъ, обычно, границу между договорами, которые уполномочена заключать исполнительная власть одна, и договорами, которые требуютъ согласія въ той или иной формѣ народнаго представительства; но граница, опредѣляющая эти двѣ группы, проходитъ совсѣмъ не тамъ, гдѣ ее проводитъ теорія Бергбома-Биндинга; государственно-правовая важность обязательства измѣряется безъ отношенія къ тому, создано ли оно на основаніи существующаго международнаго права, или къ послѣднему прибавлено нѣчто новое. Даже напротивъ: весьма обычно, договоры о мирѣ, объ измѣненіи границъ территоріи, договоры торговые требуютъ контроля законодательной власти, а установленіе новыхъ международно-правовыхъ нормъ въ значительной степени предоставляется усмотрѣнію власти исполнительной. Парижская декларація 1856 г., можно сказать, реформировала все международное морское право, и все же она всецѣло входила въ сферу, которую конституціи, обычно, изъемлютъ изъ вѣдѣнія парламентовъ. Очевидно, государственно-правовая оцѣнка разсматриваетъ

---

[1]) De iure belli et pacis, II, 1. XV, § 5.

[2]) Staatsverträge und Gesetze, S. 77.

[3]) S. 69. Къ нему и Бергбому вполнѣ примыкаетъ Triepel въ превосходной работѣ: Völkerrecht und Landesrecht, S. 47. Противъ этого раздѣленія: Nippold, Der völkerrechtliche Vertrag, S. 102; Heilborn, Das System des Völkerrechtes, S. 378 («die juristischen Erfordernisse sind bei allen Staatsverträgen die gleichen, gleich ob der Inhalt eine Rechtschaffung oder ein Rechtsgeschäft ist»). У Donato Donati, I trattati internazionali nel diritto costituzionale, p. 25: «il trattato internazionale... contratto mediante il quale due o piu stati, disponendo della loro sfera giuridica internazionale, constituiscono, modificano o sciolgono fra loro un rapporto giuridice internazionale».

тяжесть обязательствъ, принимаемыхъ при каждомъ родѣ договоровъ, руководясь совершенно иными критеріями; поэтому, хотя понятіе международнаго договора заключаетъ эти двѣ разнородныя группы, мы можемъ въ дальнѣйшемъ брать ихъ за одну[1]).

Гораздо большее практическое значеніе для поставленной задачи имѣютъ тѣ международно-правовыя нормы, которыя устанавливаютъ, какъ договоры получаютъ обязательную силу. Мы разумѣемъ различіе собственно заключенія и ратификаціи. Извѣстно, насколько глубоко здѣсь измѣнился взглядъ теоретиковъ международнаго права. Творцы его традиціонной системы, примѣняя частно-правовую теорію мандата, высказывались, что глава государства столь же не въ правѣ отказать въ ратификаціи договору, заключенному его посланникомъ, какъ частное лицо не въ правѣ отказаться принять на себя обязательства, заключенныя его повѣреннымъ. Таково было твердое убѣжденіе Гуго Гроція и Пуффендорфа. Бингерсгукъ, обыкновенно столь практичный и трезвый, видитъ возможность отказа въ ратификаціи лишь въ томъ случаѣ, если уполномоченный преступилъ предѣлы своихъ полномочій[2]), и здѣсь съ нимъ вполнѣ сходится Мартенсъ. Ваттель болѣе уступчивъ, но требуетъ, чтобы отказъ въ ратификаціи могъ быть оправданъ «доводами сильными и вѣскими» (raisons fortes et solides). Клюберъ вообще признаетъ ратификацію необходимой лишь въ томъ случаѣ, если объ этомъ сдѣлана особая оговорка[3]).

Этотъ взглядъ постепенно уступаетъ мѣсто другому, который въ настоящее время можетъ быть признанъ общепринятымъ: ратификація есть обязательное условіе силы договора, а вовсе не простая формальность. Если современные писатели по международному праву часто упоминаютъ о нежелательности и ненормальности отказа въ ратификаціи, о томъ, что послѣдній долженъ оправдываться серіозными мотивами, то все это уже не имѣетъ прямого отношенія къ международному праву: можно одинаково утверждать,

---

[1]) Ср. статью Мартица о берлинской конференціи противъ работорговли въ Archiv für das öffentliche Recht, B. I, S. 18: берлинскій договоръ по формѣ относится къ категоріи Vereinbarungen, но по содержанію вполнѣ подходитъ къ категоріи Vertrag.

[2]) Quaestiones iuris publici, l. II., c. 10: «pacta privatorum tuetur ius civile, pacta principum bona fides». Еще рѣзче мысль о недопустимости отказа въ ратификаціи у Wicquefort, L'Ambassadeur et ses fonctions,— книги, пользовавшейся въ свое время широкой извѣстностью въ качествѣ руководства по посольскому праву.

[3]) Martens, Précis de droit de gens, § 48; Vattel, Le droit de gens, l. II ch. XII, § 156; Klüber, Droit de gens modernes, § 142.

что отказъ со стороны монарха въ санкціи законопроекту, прошедшему черезъ народное представительство, долженъ имѣть серіозные мотивы; но это не устраняетъ государственно-правовой нормы, по которой законопроектъ лишь путемъ санкціи получаетъ свою силу. Вполнѣ ясно и категорично выраженъ современный взглядъ у Лоренса: промежутокъ между подписаніемъ и ратификаціей дается обѣимъ сторонамъ для окончательнаго обдумыванія, и эвентуально — для перерѣшенія[1]).

Это, несомнѣнно, единственно возможная для настоящаго времени постановка. Принципъ «pacta sunt servanda» во всякомъ случаѣ не въ меньшей мѣрѣ присущъ правосознанію современной эпохи, чѣмъ эпохи Гроція и Бингерсгука; знаменитыя слова Фокса, что этотъ принципъ и въ международной сферѣ есть одна изъ основъ цивилизаціи, имѣютъ теперь, вѣроятно, больше реальнаго значенія, чѣмъ когда онъ ихъ произносилъ. Сколько разъ и представители государствъ заявляли, что они признаютъ его обязательность: достаточно указать на лондонскую конференцію 1871 г., постановленія которой такъ часто приводятся въ доказательство положительно-правового характера международныхъ нормъ. Еще раньше лондонская конференція 1831 г. установила, что отъ такой обязательности нисколько не освобождаетъ какая-либо перемѣна формы правленія («les traités ne perdent pas leur puissance, quelque soient les changements qui interviennent dans l'organisation intérieure des peuples»). Но эти договоры, исполненіе которыхъ признается теперь безусловно обязательнымъ, суть договоры въ законченномъ видѣ, считая сюда и ратификацію. Если прежде утверждалось, что ратификація существенна лишь въ случаѣ, когда это предварительно условлено, то теперь дѣйствуетъ какъ разъ противоположное правило. Въ 1840 г. представители Россіи, Пруссіи, Австріи и Англіи заключили договоръ, имѣющій цѣлью охранить неприкосновенность Турціи отъ посягательствъ Мегметъ-Али, египетскаго хедива: въ виду спѣшности было признано, что необходимыя мѣры могутъ приниматься немедленно вслѣдъ за подписаніемъ протокола, не дожидаясь обмѣна ратификацій[2]). Наконецъ, наиболѣе

[1]) Lawrence, The Principles of internationale law, p. 285—286.

[2]) «Que les mesures préliminaires seraient immédiatement mises à l'exécution et sans attendre l'échange des ratifications... les ministres... consentent formellement par le présent acte et avec l'assentiment de leurs cours l'exécution immédiate de ces mesures». Вообще случаи, когда договоры признаются окончательно дѣйствительными съ момента подписанія весьма рѣдки (напримѣръ мадридскій договоръ 3 іюля 1880 г. о покровительствѣ европейскимъ подданнымъ въ Марокко).

убѣдительнымъ доводомъ является наличность цѣлаго ряда отказовъ въ ратификаціи, которые вовсе не приводили къ войнамъ или даже къ особымъ международнымъ осложненіямъ. Признаніе права подобнаго отказа относится къ самымъ прочнымъ традиціямъ американской практики, и это признаніе освящено авторитетомъ Вашингтона[1]) и связано съ предусмотрѣннымъ въ текстѣ конституціи участіемъ въ ратификаціи сената. Извѣстенъ отказъ Гизо въ 1842 г. ратифицировать договоръ 20 декабря 1841 г. о борьбѣ съ торговлей неграми, — договоръ, устанавливающій право обыска на корабляхъ: французскій министръ поступилъ такъ подъ вліяніемъ рѣзкой оппозиціи, сказавшейся въ палатѣ при обсужденіи отвѣтнаго адреса. Король Голландіи не согласился въ 1841 г. ратифицировать договоръ, заключенный имъ въ качествѣ великаго герцога Люксембургскаго, убѣдившись во вредныхъ его послѣдствіяхъ для голландской торговли. Французскій парламентъ отказался одобрить договоръ съ Италіей 1877 года. Англія не ратифицировала договора съ Никарагуа 1859 года; договоръ Англіи съ Португаліей 1883 года относительно устьевъ Конго не былъ ратифицированъ вслѣдствіе рѣзко отрицательной критики, которую онъ встрѣтилъ въ британскомъ торговомъ мірѣ. Русско-китайскій договоръ, заключенный въ Ливадіи 20 сентября 1879 года, не былъ ратифицированъ Китаемъ. Наконецъ, въ настоящее время является общепризнанной нормой международнаго права, что сила договора начинается съ момента ратификаціи, что онъ не имѣетъ обратнаго дѣйствія на время, непосредственно слѣдующее за подписаніемъ[2]). Эти факты не оставляютъ никакого сомнѣнія въ правильности принятой теоріи[3]).

---

[1]) Special Message 17 сент. 1789 г. приведено у Wharton, A digest of the international law of the United States, II, p. 5. Правда, сами американцы по отношенію къ другимъ странамъ разсуждали иначе и видѣли въ отказѣ послѣднихъ ратифицировать «acte peu amical».

[2]) Въ 1876 году между Англіей и Китаемъ былъ заключенъ договоръ въ Чифу касательно ввоза опія: китайское правительство начало его исполнять до ратификаціи, въ которой англійское отказало: такимъ образомъ англійскіе подданные за этотъ періодъ односторонне воспользовались выгодами договора, который въ концѣ концовъ не вошелъ въ силу. Приведено у Мартенса, Современное международное право, т. I, с. 364.

[3]) Характерно, насколько исключительными признаются полномочія, которыми были облечены вице-король Индіи и нашъ туркестанскій генералъ-губернаторъ, — ратифицировать договоры съ мѣстными государствами. Если бы ратификація была такой пустой формальностью, право давать ее было бы, навѣрное, болѣе обычнымъ; ср. Despagnet, Cours de droit international, p. 484: «les

Понятно, что и для современнаго государственнаго права это единственно возможная почва. Чтò значилъ бы самый вопросъ о формѣ участія народнаго представительства въ созданіи договоровъ, если бы дипломатическій агентъ могъ своею подписью безповоротно связать государство или поставить передъ нимъ перспективу войны! Не можетъ также подлежать сомнѣнію, что и для государственнаго права обязательная сила договора возникаетъ лишь съ момента его ратификаціи[1]).

Здѣсь мы неизбѣжно подходимъ къ вопросу: въ какихъ отношеніяхъ совпадаютъ и въ чемъ различаются обязательность государственно-правовая и международно-правовая? При бѣгломъ знакомствѣ съ соотвѣтствующей юридической литературой онъ представляется весьма запутаннымъ, и только болѣе внимательный обзоръ ея убѣждаетъ, что расхожденіе въ общихъ предпосылкахъ гораздо значительнѣе, чѣмъ въ выводахъ. И это совершенно понятно: общія предпосылки устанавливаются свободной отвлеченной мыслью, а выводы могутъ быть во всякую минуту опротестованы окружающей юридической и политической дѣйствительностью. Намъ неизбѣжно приходится имѣть дѣло и съ болѣе общимъ контроверсомъ относительно природы международныхъ нормъ. Юристы, которые въ теоріи международныхъ договоровъ особенно рѣзко противополагаютъ ихъ дѣйствіе во внѣ и ихъ отраженіе въ нормахъ внутренно-государственныхъ, обыкновенно, подчеркиваютъ, что международное право вообще имѣетъ дѣло только съ государствами; что лишь послѣднія для него являются субъектами какъ правъ, такъ и обязанностей; что индивидуумъ, отдѣльный членъ государственнаго союза, никогда непосредственно съ ними не соприкасается.

intérêts eu jeu sont trop considérables, pour que l'on puisse admettre une délégation absolue du pouvoir de lier l'Etat à des fonctionnaires, quelque élevés qu'ils soient».

[1]) Laurence, p. 255: «when the ratifiing power and the treaty-making power are placed by the constitution of a state in differant hands, there cannot be the slightest obligation moral or legal for it to ratify». Bruno Weil приводитъ случай устнаго заключенія договора главой государства — договоръ 1859 года въ Виллафранкѣ Наполеона III съ Францемъ-Іосифомъ; но, очевидно, это случай совершенно исключительный и притомъ совершенно не соотвѣтствующій духу конституціоннаго государства. Столь же мало характеренъ и договоръ тунисскаго бея съ Франціей 12 мая 1881 г., при чемъ ратификація послѣдовала только со стороны Франціи, такъ какъ бей участвовалъ въ заключеніи лично. Сюда же, наконецъ, можно отнести случай такъ называемой молчаливой ратификаціи, напримѣръ договоры 1886, 1887 и 1892 гг., вручившіе Франціи протекторатъ надъ островомъ Анжуаномъ; ср. Hall, Treatise on international law, p. 329.

Это мнѣніе дѣйствительно господствуетъ, хотя не безраздѣльно, въ современной литературѣ[1]), но оно вовсе еще не вырываетъ между государственнымъ и международнымъ правомъ непроходимой пропасти.

А между тѣмъ именно такое впечатлѣніе часто получается отъ характеристикъ вышеуказаннаго контраста. «Ошибочно», говоритъ Трипель, «утверждать, будто опубликованіе договора государствомъ для исполненія его служащими и подданными даетъ ему внутреннюю государственную силу, дѣлаетъ его частью государственнаго права, сообщаетъ ему характеръ закона... Договоръ остается договоромъ, хотя бы онъ былъ опубликованъ въ офиціальномъ собраніи узаконеній; онъ дѣйствуетъ исключительно, какъ международно-правовая норма, и можно говорить исключительно о международно-правовой, а отнюдь не государственно-правовой его силѣ. Договоръ, хотя бы и опубликованный государствомъ, обязателенъ только для государствъ, и невѣрно, будто опубликованіе дѣлаетъ его обязательнымъ для подданныхъ государства: ихъ связываетъ не договоръ, а государственная норма»[2]). Положимъ, что это такъ: не ясно ли однако, что государство едино, обращено ли оно къ другимъ государствамъ, или къ членамъ государственнаго союза? Въ концѣ концовъ, вѣдь государственно-правовая и международно-правовая точка зрѣнія суть два аспекта, подъ которыми мы видимъ одинъ реальный фактъ: про-

---

[1]) Напримѣръ въ новѣйшемъ (1908) трудѣ Ullmann, Völkerrecht, S. 88: «gestalten sich hiernach die Lebensverhältnisse zwischen Völkern und ihren Angehörigen in rechtlicher Beziehung allemal als Beziehungen der staatlich organisirten Völker, so können nur die Staaten auf dem Boden der völkerrechtlichen Gemeinschaft als Subjecte von Rechten und Pflichten erscheinen». Весьма интересна попытка опровергнуть это у Kaufmann, Die Rechtskraft des internationalen Rechtes und das Verhältniss der Staatsgesetzgebung und der Staatsorgane zu demselben. Авторъ развиваетъ теорію внѣгосударственныхъ и надгосударственныхъ группировокъ сообразно различіямъ интересовъ. Субъектами международнаго права являются и отдѣльныя лица: здѣсь Кауфманъ ссылается на практику, американскаго верховнаго суда (S. 4). Изъ русскихъ авторовъ см. Ященко, Международный федерализмъ, с. 231. Можно указать еще на теорію Аффольтера, изложенную въ статьѣ: Der deutschschweizerische Niederlassungsvertrag въ Archiv für öff. Recht, B. VI, S. 396: договоры заключаются не государствами, а высшими государственными органами («die Staatsoberhäupter... schliessen die Verträge in eigenem Namen, nicht als Stellvertreter des Staates»). Очевидно, это противорѣчитъ признаннымъ основамъ современнаго международнаго права. Взглядъ Аффольтера связанъ съ его своеобразной юридической конструкціей государства, отрицающей за послѣднимъ характеръ субъекта.

[2]) Triepel, Völkerrecht und Landesrecht, S. 117—118.

тиворѣчіе лежитъ лишь въ этихъ аспектахъ[1]). А кромѣ того, нельзя связывать только государство вообще. Впрочемъ, самъ Трипель весьма рельефно изображаетъ сомнѣнія, вызываемыя указаннымъ контрастомъ: «Государство, хотя не есть фикція, есть во всякомъ случаѣ абстракція. Оно есть только представленное единство... Не существуетъ государственной воли, носителемъ которой не была бы воля отдѣльнаго человѣка или нѣсколькихъ человѣкъ, или ихъ множества. Обязывать государство значитъ всегда обязывать и людей и притомъ входящихъ въ его составъ. Никакія правовыя нормы не могутъ возлагать на государство извѣстное дѣйствіе, которое не должно было бы подлежать выполненію хотя бы одного члена государственнаго союза: хотѣть и дѣйствовать государство можетъ только въ своихъ отдѣльныхъ сочленахъ. Тѣхъ изъ нихъ, которымъ присуща эта способность, мы называемъ органами государства или создателями государственной воли. Всѣ права и обязанности, которыя устанавливаетъ международное право, могутъ осуществляться лишь черезъ дѣятельность государственныхъ органовъ»[2]). Хотя Трипель полагаетъ, что здѣсь есть недоразумѣніе, но оно, во всякомъ случаѣ, возникаетъ весьма естественно, и его не въ состояніи устранить приводимая ссылка на Швейцарію, гдѣ законодательная власть и власть ратифицировать договоры находятся въ однѣхъ рукахъ и гдѣ все-таки конституція для изданія этихъ двоякаго рода актовъ предусматриваетъ двоякаго рода процедуру. Никто, конечно, не будетъ утверждать, что договоръ — все равно, что законъ, международное право — все равно, что государственное: важно то, что между ними существуетъ необходимая связь. Трипель самъ признаетъ мыслимымъ такое государственное устройство, при которомъ договоры и соглашенія, заключенные компетентнымъ органомъ, eo ipso, даже безъ всякой особой публикаціи, предусмотрѣнной для законовъ даннаго государства, становятся частью его права: онъ напоминаетъ, что по смыслу кальгуновской теоріи отношеній между штатами и союзомъ въ Америкѣ или зейделевской теоріи, приписывавшей Германской имперіи характеръ не союзнаго государства, а союза государствъ — что по смыслу ихъ всѣ законы союза или имперіи становятся безо всякой публикаціи со стороны отдѣльныхъ штатовъ или отдѣльныхъ нѣмецкихъ государствъ частью ихъ внутренняго законодательства. Извѣстно, что этотъ принципъ перешелъ даже въ конституцію, ко-

[1]) Cp. Crane, The state in constitutional and international law, p. 10—11.
[2]) Triepel, S. 120—121.

торую создали отдѣлившіеся южные штаты въ 1861 г. Но это, конечно, случай исключительный, а теорія Зейделя-Кальгуна вообще опровергнута, и если эти примѣры интересны, то болѣе съ другой стороны: они показываютъ, какъ трудно провести точное разграниченіе государственно-правового и международно-правового момента въ области отношеній, возникающихъ между центральной и мѣстными властями въ различнаго типа федераціяхъ. Впрочемъ, тѣсная связь этихъ двухъ сферъ обнаруживается и на гораздо болѣе обыкновенныхъ примѣрахъ. Вопреки Бентаму и Остину, въ англо-американской юридической литературѣ намѣчается весьма отчетливая традиція, восходящая къ Блэкстону и признающая международное право частью внутренно-государственнаго, англійскаго и американскаго[1]); этотъ взглядъ совершенно подтверждаетъ и судебная практика, и, повидимому, онъ отразился даже на американской конституціи[2]). Съ другой стороны, нормы и чисто государственно-правового характера получаютъ международно-правовую охрану, напримѣръ принципъ вѣротерпимости и равенства передъ закономъ безъ различія исповѣданій, который берлинскимъ трактатомъ признанъ для Болгаріи (ст. 5), Черногоріи (ст. 27), Сербіи (ст. 35), Румыніи (ст. 44), Турціи (ст. 62); и если относительно Болгаріи можно было бы еще ссылаться на то, что самое существованіе ея опирается на международное соглашеніе, то къ остальнымъ государствамъ Балканскаго полуострова, возникшимъ ранѣе войны 1877—78 гг., это, очевидно, непримѣнимо[3]).

Можно здѣсь также упомянуть объ извѣстныхъ примѣрахъ международныхъ обязательствъ — ввести тѣ или другія законодательныя мѣры, какъ филоксерная конвенція 18 сентября 1898 года[4]),

[1]) Blackstone, Commentaries, l. IV, ch. 5. Для Англіи: Phillimore, Commentaries upon international law, v. I, p. 73 и v. II, p. 130 etc.: «international law has always been considered as a part of the law of the land». Для Америки: Wharton, A digest of the international laws of the United States, v. I, § 8: «law of nations... part of law of land». Ср. Anzilotti, Il diritto internazionale nel giudizi interni, p. 258.

[2]) Art. VI, sec. 2: this constitution and the laws of the United States which shall be made in pursuance thereof and all treaties made or which shall be made under the authority of the United States shall be the supreme law of the land; and the judges in every state shall be bound thereby anything in the constitution or laws of any state to the contrary notwithstanding.

[3]) О государственно-правовыхъ послѣдствіяхъ, вытекающихъ изъ берлинскаго договора, см. у Holland, Studies in international law, p. 241.

[4]) «Les états s'engagent... à compléter la législation intérieure en vue d'assurer une action commune et efficace contre l'introduction et la propagande de la Phyloxera».

а также на брюссельскую сахарную конвенцію 1902 г.; послѣдняя шла настолько далеко, что нѣкоторые авторы могли говорить здѣсь объ ограниченіи внутренняго государственнаго суверенитета: согласно ей, напримѣръ, страны, не вывозящія въ моментъ заключенія конвенціи сахара (Италія, Испанія, Швеція), свободны отъ выработанныхъ обязательствъ; но если установленная постоянная комиссія констатируетъ, что онѣ начали вывозить, то онѣ обязаны не позднѣе года согласовать свое внутреннее законодательство съ требованіями договора[1]). Кавальери ссылается также на присутствіе во всѣхъ законодательствахъ такихъ постановленій, которыя защищаютъ особенно сильными санкціями иммунитетъ и прерогативы дипломатическихъ агентовъ, и караютъ съ исключительной суровостью дѣйствія противъ главъ иностранныхъ государствъ: здѣсь какъ бы молчаливо признается одно изъ положеній современнаго международнаго права[2]). Наконецъ, извѣстны и случаи коллизій, при чемъ признавалось, что нарушеніе международнаго права или неисполненіе налагаемой имъ обязанности не можетъ оправдываться отсутствіемъ соотвѣтствующихъ нормъ внутренняго законодательства[3]). Страхъ передъ подобными конфликтами не въ области законодательства, а въ области суда вызываетъ обычныя ограниченія суда присяжныхъ тамъ, гдѣ дѣло соприкасается съ международнымъ правомъ[4]); во Франціи, напримѣръ, законъ 1893 года изъялъ изъ вѣдѣнія присяжныхъ оскорбленіе въ прессѣ (offences) главъ иностранныхъ государствъ, хотя общій законъ о печати 29 іюля 1881 г. устанавливаетъ для всѣхъ подобныхъ преступленій именно судъ присяжныхъ. Все это лишь болѣе

---

[1]) См. ст. 1: les hautes parties contractantes s'engagent à supprimer au délà de la mise en vigeur de la présente convention les primes directes et indirectes, dont bénéficieront la production ou l'exportation du sucre. Ст. 2-я — обязанность контроля надъ сахарнымъ производствомъ; 3-я — обязанность сохранить опредѣленную разницу между ввозной пошлиной и акцизомъ; 4-я — вышеуказанное обязательство Италіи, Испаніи и Швеціи; 7-я — обязанность устроить постоянную комиссію. Эта конвенція одна изъ наиболѣе интересныхъ, какъ показатель расширенія международно-правовой зависимости отдѣльныхъ странъ. Ср. у Westlake, International law, v. I. Peace, p. 310.

[2]) Cavaglieri, La consuetudine giuridica internazionale, p. 126.

[3]) Извѣстный случай въ 1875 г., когда бельгійскій подданный предложилъ парижскому архіепископу убить Бисмарка. Такъ какъ въ бельгійскомъ законодательствѣ не было подобной статьи, то германское правительство потребовало ея введенія («Fall Duschesne»).

[4]) Весьма энергичная защита ограниченія суда присяжныхъ по такимъ дѣламъ у Гамильтона, The Federaliste, n° 83.

яркіе примѣры того, насколько связаны внутренно-государственное и международное право.

Эти общія положенія могутъ дать твердую почву и въ примѣненіи спеціально къ договорамъ. Здѣсь давно идетъ споръ, можно ли совершенно расчленить государственно-правовую и международно-правовую сторону дѣла — не столько въ самомъ даже договорѣ, сколько въ его созданіи. Въ нѣмецкой юридической литературѣ существуетъ сильно выраженное направленіе, родоначальникомъ котораго былъ Гнейстъ, высказавшій, что государственно-правовыя предпосылки осуществимости договора не имѣютъ ничего общаго съ его международной обязательностью: послѣдняя устанавливается фактомъ ратификаціи, и тотъ, кто уполномоченъ ратифицировать, полномоченъ и связывать государство во внѣ, каковы бы ни были конституціонныя оговорки[1]). На подобную почву сталъ и Лабандъ, хотя, какъ мы увидимъ далѣе, не съ такой послѣдовательностью: и онъ отрицалъ, чтобы могло возникать какое-нибудь правовое противорѣчіе, если существуетъ различіе въ условіяхъ международной силы договора и обязательности вытекающихъ изъ него внутренно-государственныхъ послѣдствій[2]). Притомъ въ глазахъ Гнейста международно-правовая обязательность акта какъ-будто перевѣшиваетъ его внутренно-государственную силу.

Понятно, какіе существенные практическіе выводы отсюда вытекаютъ. Если международная сила договора устанавливается исключительно ратификаціей, взятой внѣ всякихъ государственно-правовыхъ посылокъ, то тамъ, гдѣ эта ратификація предоставлена монарху, никакого реальнаго контроля народнаго представительства надъ этой важной стороной государственной дѣятельности быть не можетъ. Такой выводъ и сдѣлалъ Гнейстъ для Пруссіи, сводя указанныя въ конституціи права ландтага давать согласіе на договоры, можно сказать, къ нулю. А такъ какъ огромное большинство монархическихъ конституцій и нѣкоторыя республиканскія (французская) отдаютъ ратификацію всецѣло въ руки главы государства, то оказывается, по теоріи Гнейста, что здѣсь переходъ отъ абсолютизма къ конституціонализму вовсе не сопровождался тѣми важными послѣдствіями, которыя онъ имѣлъ въ другихъ сферахъ жизни государства.

Крайняя искусственность этого взгляда не могла, конечно, не вызвать реакціи. Блестящую критику его мы находимъ у австрій-

---

[1]) Въ его Gutachten der Auslegung des Artikels 48 der preussischen Verfassungsurkunde—приложено къ книгѣ E. Meier, Abschluss von Staatsverträgen.

[2]) B. I, S. 634.

скаго юриста Унгера, который наглядно показалъ, къ какимъ абсурдамъ приводитъ это расчлененіе дѣйствительности договора на внѣшнюю и внутреннюю[1]). Такой же взглядъ проведенъ у Зелигмана[2]), Эрнста Мейера[3]), Леони[4]), Гирке[5]), Іеллинека[6]), среди писателей по международному праву — у Гефтера[7]), Кальво[8]) и большинства другихъ. Главный смыслъ этихъ возраженій сводится къ тому, что компетентность заключающаго договоръ органа есть необходимое условіе его международно-правовой силы, а эта компетенція опредѣляется всѣмъ государственнымъ правомъ страны, и нельзя брать здѣсь оторванно одно право главы государства на ратификацію. Возражаютъ, будто при международныхъ сношеніяхъ нельзя провѣрять конституціонныхъ полномочій — но здѣсь уже дѣйствуетъ ульпіановское правило: qui cum alio contrahit, vel est, vel esse debet non ignarus conditionis eius. Нѣтъ рѣшительно основаній оспаривать примѣнимость этого частно-правового принципа въ области публичнаго, спеціально международнаго права[9]).

---

[1]) Grünhut's Zeitschrift, B. VI, S. 355: ein solcher (не одобренный парламентомъ) Staatsvertrag ist daher nicht nur in staatsrechtlicher, sondern auch in völkerrechtlicher Beziehung hinfällig und unverbindlich. Cp. S. 355: die Gültigkeit lässt nicht spalten: ein Vertrag kann nicht nach aussen gültig, und nach innen ungültig sein. Унгеръ сравниваетъ здѣсь положеніе главы государства, связаннаго согласіемъ народнаго представительства, съ положеніемъ несовершеннолѣтняго, могущаго вступить въ бракъ, но лишь при согласіи опекуна.

[2]) Abschluss und Wirksamkeit der Staatsverträge, S. 146.

[3]) S. 213.

[4]) См. его Ein Betrag zur Lehre von der Gültigkeit der Staatsverträge in den Verfassungsstaaten въ Archiv für öffentliches Recht, B. I. Леони опровергаетъ Лабанда, исходя изъ единства государственной воли: она не можетъ быть одновременно и связанной и свободной (S. 505: wäre damit nicht die Einheit des Staates zerstört?). Требуется ли согласіе народнаго представительства до или послѣ заключенія договора, это можетъ быть важно въ смыслѣ политическомъ, но не правовомъ.

[5]) См. его рецензію на Лабанда въ Grünhut's Zeitschrift, B. VI, S. 231.

[6]) Gesetz und Verordnung, S. 347.

[7]) Das europäische Völkerrecht der Gegenwart, S. 184.

[8]) Le droit international théorique, p. 346.

[9]) Сомнѣнія Тецнера относительно ульпіановскаго правила («es wird nun weder untersucht, ob dieser Satz in Beziehung auf den völkerrechtlichen Verkehr sich als billig und durchführbar erweise, noch auch Beweis unternommen, dass er sich als in völkerrechtlicher Uebung stehend bewährt haben») — въ Grünhut's Zeitschrift, B. XX, S. 126 — представляются совершенно неубѣдительными. Дѣло здѣсь не только въ communis opinio doctorum, на которое ссылается Зелигманъ, но и въ простомъ здравомъ смыслѣ. Нѣтъ ничего легче, чѣмъ произвести reductio ad absurdum мысли Тецнера, что «безопасность международнаго оборота несовмѣстима съ ульпіановскимъ правиломъ».

Понятно, что на этой точкѣ зрѣнія стоятъ Іеллинекъ, Унгеръ, Мейеръ; но къ ней приходятъ, въ концѣ концовъ, и тѣ, кто наиболѣе рѣзко подчеркиваютъ полную независимость государственнаго и международнаго права. Въ комъ послѣднее должно видѣть подлиннаго выразителя воли даннаго государства, заключающаго договоръ? Прекрасный отвѣтъ даетъ на это тотъ же самый Трипель: «Ни сила договора ни сила волеизъявленій, на коихъ онъ основанъ, поскольку это волеизъявленіе входило въ международный оборотъ, не можетъ ни утверждаться ни отрицаться нормами внутренняго государственнаго права. Съ другой стороны, не менѣе достовѣрно, что международное право въ одномъ пунктѣ дало государственному разъ навсегда carte blanche: въ опредѣленіи того, что понимать подъ договорнымъ заявленіемъ государства — (was als Vertragserklärung des Staates aufzufassen), точнѣе — въ установленіи предпосылокъ, при которыхъ воля отдѣльнаго лица или нѣсколькихъ лицъ должна разсматриваться, какъ воля государства. Слишкомъ узко, и потому невѣрно, стремленіе представить дѣло такъ, будто международное право даетъ государственному лишь опредѣлить лицо главы государства и будто оно разсматриваетъ заявленіе этого лица, какъ волеизъявленіе государства. Такой взглядъ былъ бы не точенъ даже для времени, когда въ международномъ общеніи находились почти исключительно государства съ монархическимъ устройствомъ. И тогда, если международное право принимало заявленіе монарха за волеизъявленіе государства, это не была его произвольная норма. Оно поступало такъ исключительно потому, что, согласно государственному устройству, воля монарха отождествлялась съ волей государства»[1]). Вотъ выводъ, который совершенно достаточенъ для практическихъ цѣлей: международное договорное право оказывается не висящимъ въ воздухѣ и не самодовлѣющимъ, а неразрывно связаннымъ съ наличными государственными формами. Къ этому же приходитъ и Ниппольдъ, который также начинаетъ съ рѣзкаго разграниченія правовыхъ сферъ и даже утверждаетъ, что самый вопросъ о компетенціи при заключеніи договоровъ принадлежитъ международному праву[2]), а кончаетъ словами: «государственный органъ, вступающій въ договоръ безъ надлежащаго полномочія (ohne Genehmigung), выражаетъ только свою волю, не волю государства». Сюда же примыкаетъ и Лабандъ при

---

[1]) S. 236—237.

[2]) Der völkerrechtliche Vertrag, S. 115.

разборѣ соотвѣтствующихъ частей имперской германской конституціи. Такъ, наконецъ, понимаетъ дѣло и италіанскій юристъ Донато-Донати, написавшій превосходную монографію о договорахъ[1]).

Здѣсь, впрочемъ, новая литература повторяетъ то, что было ясно старымъ классикамъ международнаго права. Уже Гуго Гроцій считалъ, что заключеніе мира можетъ находиться въ рукахъ и у монарха, и у аристократическаго совѣта, и у народнаго собранія: это зависитъ отъ государственнаго устройства[2]). Такъ же учили: Ваттель[3]); Мозеръ, благоразумно напоминавшій, что договоръ вообще имѣетъ силу лишь въ предѣлахъ даннаго государственнаго устройства, устанавливающаго и право договоровъ[4]); Г. Ф. Мартенсъ[5]). Но, конечно, игнорированіе этой истины въ настоящее время, при наличности столь разнообразныхъ конституціонныхъ (въ томъ числѣ и республиканскихъ) формъ, было бы еще гораздо менѣе позволительно, чѣмъ въ XVII и XVIII вѣкахъ[6]).

Едва ли здѣсь есть надобность доказывать, насколько этому не противорѣчитъ и часто выдвигаемое въ судебной практикѣ объ-

---

[1]) I trattati internazionali nel diritto costituzionale, p. 95: al diritto costituzionale spetta dettar norme riguardo alla competenza a stipulare, e cio non solo perche in materia nessuna norma detta il diritto internazionale, ma perche nessuna norma il diritto internazionale potrebbe dettare, in quanto la materia in questione comprende rapporti che esulano dalla sfera del diritto internazionale. При этомъ Донато-Донати однако подчеркиваетъ: non si puo parlare di una efficacia costituzionale di un trattato come contraposta alla sua efficacia internazionale — Esso e soltanto negozio giuridico internazionale e percio ha soltanto una efficacia giuridica internazionale. Это не исключаетъ, съ другой стороны, что «efficacia di un trattato non si puo scindere», p. 338—339. Ульманъ склоненъ подчеркивать различіе государственной и международно-правовой стороны: вопросъ о правѣ лицъ, заключающихъ договоръ, не можетъ быть разрѣшенъ лишь на почвѣ государственнаго права. Однако и въ его глазахъ, «если соотвѣтствующія предписанія относительно образованія государственной воли даны конституціей, требующей содѣйствія нѣсколькихъ органовъ, то отсутствіе этого содѣйствія исключаетъ образованіе самой воли; тогда ни съ точки зрѣнія государственной ни международной договора не образуется вообще»; см. его Völkerrecht, S. 260.

[2]) De iure belli et pacis, III, 20.

[3]) L. I, ch. 19: c'est dans les lois fondamentales de chaque état qu'il faut voir, quelle est la puissance capable de contracter validement au nom de l'état.

[4]) Versuch des neuesten europäischen Völkerrechtes.

[5]) Précis du droit des gens, p. 95.

[6]) Ср. депешу Бисмарка къ Ж. Фавру отъ 16 февраля 1871 г. съ предложеніемъ, чтобы правительство національной обороны, ведущее переговоры съ Германіей, было признано французскимъ народомъ. — Само собой разумѣется, этому не противорѣчитъ многократно повторенный принципъ международнаго права, согласно коему перемѣна формъ правленія не устраняетъ

ясненіе, что договоръ есть актъ, качественно отличающійся отъ закона, но имѣющій съ нимъ одинаковую силу. Если французскій кассаціонный судъ въ 1811 г. въ рѣшеніи по дѣлу Шампо (Champeau) призналъ, что договоры принятые и опубликованные суть настоящіе законы, обязывающіе обѣ страны и обязательные для ихъ судовъ, то онъ не забылъ здѣсь о требованіи государственно-правовой закономѣрности. Приговоръ суда говоритъ о «traités valablement consentis et promulgués»[1]), слѣдовательно возможность конфликта между двумя правовыми сферами исключается.

Подобный практическій выводъ вполнѣ соотвѣтствуетъ тому все болѣе и болѣе вліятельному теченію, которое стремится условному контрасту государственныхъ и международныхъ нормъ приписать характеръ лишь количественнаго, такъ сказать, различія. Государственный суверенитетъ одинаково не устраняетъ самообязыванія и самоограниченія какъ въ области внутренно-государственной, такъ и международной[2]).

Практическая потребность анализировать государственно-правовыя предпосылки при заключеніи международныхъ договоровъ возникаетъ лишь въ эпоху перехода къ конституціонному строю. Пока монархъ признается не органомъ государства, а носителемъ высшей власти, которая стоитъ внѣ государства и надъ нимъ, пока его воля сливается съ государственной и одинаково можетъ связывать членовъ государственнаго общенія всякаго рода нормами,— до тѣхъ поръ между закономъ и договоромъ столкновеній быть не могло: оба они восходили къ одному источнику власти.

государственныхъ обязательствъ. Этотъ принципъ, признанный уже Кромвелемъ въ 1649 г. относительно обязательствъ Стюартовъ, и Карломъ II — относительно обязательствъ Кромвеля, не примѣнялся лишь къ обязательствамъ, заключеннымъ такими эфемерными правительствами, какъ Костюшко въ Польшѣ въ 1794 г., Манина въ Венеціи и Кошута въ Венгріи въ 1849 г.

[1]) У Kaufmann, S. 31. Онъ приводитъ также рѣшеніе нѣмецкаго императорскаго суда отъ 1 іюля 1889 г.: Rechtsnormen, welche in Staatsverträgen enthalten sind, beruhen nicht wie Landesgesetze auf einer Verfügung gesetzgebenden Gewalt, sondern auf der Willenseinigung der vertragsschliessenden Staate... Но что въ договорѣ должно быть признано за подлинное волеизъявленіе даннаго государства, всецѣло опредѣляется внутренними конституціонными нормами; ср. у Anzilotti, Il diritto internazionale nei giudizi interni, p. 47, 105 etc.

[2]) Говоря это, мы отнюдь не видимъ въ теоріи самоограниченія чего-либо большаго, чѣмъ формальной юридической конструкціи, и менѣе всего были бы склонны объяснять посредствомъ нея происхожденіе правовыхъ нормъ вообще; ср. Jellineck, Die rechtliche Natur der Staatsverträge.

Абсолютный монархъ, ратифицируя договоръ, этимъ какъ бы давалъ ручательство, что всѣ отсюда вытекающія перемѣны въ законодательствѣ страны, всѣ необходимыя административныя мѣры, всѣ потребные расходы будутъ осуществлены. Конечно, эти условія могли и не соблюдаться; договоръ могъ быть заключенъ подъ давленіемъ исключительныхъ обстоятельствъ, а послѣ эти обстоятельства проходили, но тутъ уже получалось явное нарушеніе, примѣры которыхъ, дѣйствительно, весьма многочисленны. Естественно, съ другой стороны, что вопросъ пріобрѣталъ исключительную важность въ эпоху государственныхъ преобразованій, которая открывается американской конституціей и работами національнаго собранія надъ государственной реформой Франціи.

Надо сказать, что у наиболѣе крупныхъ представителей англійской и французской политической мысли этой эпохи, у тѣхъ, которые запечатлѣли своимъ вліяніемъ и американскую и французскую реформу, мы не находимъ опредѣленной готовности изъять заключеніе договора, какъ и другія внѣшне-политическія обязанности, изъ рукъ монарха. Такъ, несомнѣнно, смотрѣлъ на дѣло Локкъ, который и соединяетъ поэтому въ лицѣ главы государства исполнительную и федеративную власть[1]), и которому здѣсь слѣдовалъ Монтескье[2]); на той же почвѣ стоялъ Руссо: въ глазахъ послѣдняго область договоровъ всецѣло должна быть предоставлена правительству (actes de gouvernement); повидимому, онъ исходилъ не только изъ теоретическихъ соображеній о природѣ этой функціи, но также изъ своеобразной оцѣнки ея: она вообще въ его глазахъ не слишкомъ важна и не затрогиваетъ прямо благосостоянія гражданъ; поэтому здѣсь и не требуется народной санкціи, необходимой для законовъ[3]). Но эти теоріи не изглаживали историческихъ воспоминаній объ эпохѣ, предшествующей утвержденію абсолютизма, когда

---

[1]) Of civil government, ch. 12: «this thorefore contains the power of war and peace, leagues and alliances, and all the transactions with all persons and communities without the commonwealth». Замѣтимъ однако, что Ал. Сидней, отъ котораго Локкъ такъ много заимствовалъ, считаетъ вполнѣ естественнымъ требовать согласія законодательнаго собранія на договоръ. Discourses concerning government, ch. III, sec. 42.

[2]) Esprit des lois, l. XI, ch. 6; l. XXVI, ch. 21. Монтескье не останавливается спеціально на договорахъ.

[3]) Lettres écrites de la Montagne, p. II, l. 7, p. 413: «ce qui importe essentiellement à chaque citoyen c'est l'observance des lois au dedans, la proprieté des biens et la sûreté des particuliers. Tant que tout ira bien sur ces trois points, laissez les conseils négocier... et traiter avec l'Etranger: ce n'est pas de là que viendront les dangers les plus à craindre».

въ созданіи договора принимали участіе штаты или чины. Мозеръ ссылался на Швецію и Польшу, гдѣ даже въ современную ему эпоху такое участіе было признано; Ваттель напоминалъ, что такой порядокъ существовалъ и во Франціи. И это напоминаніе встрѣчало благопріятную атмосферу: вѣдь ссылки на первоначальную свободу, побѣжденную деспотизмомъ неограниченныхъ монарховъ, были въ духѣ времени. Нельзя удивляться, что такой историческій аргументъ выдвигался въ преніяхъ національнаго собранія, посвященныхъ вопросу о томъ, кому должно быть передано заключеніе договоровъ; но мы встрѣчаемъ его и гораздо позже — въ эпоху второй республики: въ докладѣ, который представилъ собранію 11 марта 1851 г. Казимиръ Перье, указывалось, что сами королевскіе эдикты признавали необходимымъ согласіе генеральныхъ штатовъ при заключеніи договоровъ, связанныхъ съ отчужденіемъ доменовъ и уступкой территоріи.

Было бы, конечно, весьма рискованно опредѣлять юридическій характеръ участія генеральныхъ штатовъ въ этой сферѣ, проводить точныя демаркаціонныя линіи между ихъ компетенціей и компетенціей королевской власти. Мы знаемъ, какъ эти линіи, обыкновенно, бывали неотчетливы; какъ онѣ легко перемѣщались, по мѣрѣ того какъ мѣнялось дѣйствительное соотношеніе силъ; какъ поэтому тщетны попытки примѣнить здѣсь современныя категоріи совѣщательнаго и рѣшающаго голоса,— и это мы видимъ даже по исторіи страны, гдѣ сословныя организаціи отличались особой живучестью и гдѣ онѣ успѣшно отражали попытки королевскаго абсолютизма — по исторіи Швеціи. Тѣмъ болѣе это примѣнимо къ французскимъ генеральнымъ штатамъ, которые вообще становятся могущественными политическими факторами, обычно, лишь въ эпохи кризисовъ, вызванныхъ, напримѣръ, катастрофами столѣтней войны или религіозными междоусобіями XVI вѣка. Поэтому, какъ убѣдительно доказываетъ историкъ генеральныхъ штатовъ Пико, нельзя придавать слишкомъ большого значенія ордонансу 1356 г., изданному непосредственно послѣ пораженія при Пуатье: 29 ст. этого ордонанса содержала обязательство передъ штатами безъ ихъ согласія и совѣта не заключать съ врагами перемирія и мира[1]). Въ 1439 г. Карлъ VII предложилъ штатамъ, созваннымъ въ Орлеанѣ, высказаться по поводу договора, заключеннаго имъ съ Англіей; по желанію короля, всѣ пункты договора были сообщены каждому

---

[1]) «Nous promettons en bonne foy aux gens des dits trois Estats que aux ennemis ne seront données trieve ni abstinence si ce n'est par leur bon advis et conseil». Picot, Histoire des Etats généraux, v. I, p. 182.

изъ собравшихся, дабы «всякій могъ лучше отвѣчать, судить и говорить о каждой статьѣ договора по его разумѣнію»[1]). Конечно, участіе штатовъ можно отмѣтить и въ болѣе спокойное время, напримѣръ въ 1506 г., когда они настояли на расторженіи договора съ Арагоніей, но говорить объ общей нормѣ трудно: были договоры, несомнѣнно, заключенные безъ участія штатовъ (напримѣръ договоръ Карла VIII объ уступкѣ Русильона)[2]).

Несомнѣнно, середина XV вѣка и здѣсь представляетъ извѣстный переломъ: центръ тяжести государственной власти рѣшительно перемѣщается въ сторону абсолютизма. Если Францискъ I оговорилъ въ мадридскомъ договорѣ, какъ условіе его силы, согласіе бургундскихъ провинціальныхъ штатовъ, то это, повидимому, объяснялось тѣмъ обстоятельствомъ, что, по договору, сама Бургундія должна была перейти къ Карлу V. Тѣмъ не менѣе нельзя оспаривать, что участіе штатовъ считалось если и не безусловно обязательнымъ, то нормальнымъ: въ этапльскомъ договорѣ, который заключилъ Карлъ VIII съ Генрихомъ VII англійскимъ, стипулировалась передача его на разсмотрѣніе англійскаго парламента и французскихъ генеральныхъ штатовъ[3]). Но уже задолго до 1614 г., когда послѣдній разъ передъ революціей созывались генеральные штаты, ихъ вліяніе на внѣшнюю политику совершенно стушевалось: Генрихъ IV уже ведетъ ее вполнѣ единолично. Нечего говорить, что политическая система, созданная кардиналомъ Ришелье, не могла мириться съ мыслью о какомъ-либо контролѣ за внѣшней политикой монархіи. Объ этомъ иногда заходила рѣчь во время переговоровъ; такъ, представители Голландіи въ 1713 г. настаивали, чтобы утрехтскій договоръ былъ утвержденъ французскими генеральными штатами; но Людовикъ XIV, несмотря на всю критичность своего положенія, рѣшительно въ этомъ отказалъ. Король согласился только на регистрацію договора парижскимъ парламентомъ: послѣднее представляло изъ себя простую формальность, которая, въ концѣ концовъ, вышла изъ употребленія. Такимъ образомъ въ эпоху, когда созваны были штаты 1789 г., право заключенія договоровъ всецѣло принадлежало королю Франціи. То же самое мы видимъ во всѣхъ абсолютныхъ монархіяхъ Европы; теоретически встрѣчаемъ этотъ принципъ даже въ Англіи XVIII вѣка. Вся

---

[1]) Picot, v. I, p. 324; cp. Viollet, Histoire des institutions politiques, v. III, p. 222.

[2]) Picot, v. I, p. 549.

[3]) Viollet, v. III, p. 223.

внѣшняя политика этой эпохи ярко окрашена господствомъ неограниченнаго личнаго начала монархической власти.

Въ національномъ собраніи даже самые горячіе сторонники королевской прерогативы, въ родѣ Серана и Монтескью, не шли такъ далеко, чтобы настаивать на оставленіи за монархомъ права безконтрольно заключать всякіе договоры: они предлагали признать подобное право лишь для договоровъ мирныхъ, но не союзныхъ и не торговыхъ. Клермонъ Тоннеръ считалъ необходимымъ установить обязательность согласія законодательнаго корпуса на договоры, связанные съ уступкой территоріи и съ новыми расходами изъ государственныхъ средствъ; Малуэ прибавлялъ сюда союзные договоры, поскольку они содержатъ обѣщаніе взаимной поддержки[1]). Мирабо шелъ еще далѣе и включалъ сюда мирные договоры — пунктъ, который Неккеру казался особенно пагубнымъ[2]). Но и такая широкая постановка вызывала критику Барнава съ точки зрѣнія правъ народнаго суверенитета: по его мнѣнію, рѣшающій голосъ во всѣхъ моментахъ, связанныхъ съ внѣшней политикой, долженъ принадлежать народному представительству. Съ своей стороны, Петіонъ прямо приравнивалъ договоры къ законамъ и, далеко расходясь здѣсь съ Руссо, признавалъ договорную функцію за одну изъ важнѣйшихъ и потому уже не могущихъ остаться внѣ компетенціи законодательной власти[3]). Рядомъ съ этимъ національное собраніе фактически входило въ область внѣшней политики: созданъ былъ комитетъ изъ 6 членовъ для провѣрки дипломатическихъ переговоровъ, и онъ дѣйствительно принялъ самое дѣятельное участіе въ переговорахъ съ Испаніей.

Въ собраніи и за его стѣнами возрастало недовѣріе къ королевской власти вообще, къ ея готовности поддерживать національные интересы въ иностранной политикѣ особенно, и естественно, что восторжествовала рѣшимость возможно болѣе расширить здѣсь права законодательнаго корпуса. Согласно конституціи 1791 г., «законодательному корпусу принадлежитъ ратификація договоровъ о мирѣ, о союзахъ и торговлѣ: никакой договоръ безъ подобной ратификаціи не будетъ имѣть силы»... «Королю принадлежитъ заключеніе и подписаніе (il appartient au roi d'arrêter et de signer) всѣхъ

---

[1]) Michon, Les traités internationales devant les Chambres, p. 32 etc.

[2]) Du pouvoir exécutif dans les grands Etats, v. I, p. 284.

[3]) Его рѣчь 17 мая 1790 г.: les traités de quelque nature qu'ils soient d'alliance et de commerce ne sont autre chose que des lois des nations à nations. Or s'il n'appartient pas au pouvoir exécutif de faire les lois les plus simples, comment pourrait-on lui donner d'en conclure d'aussi importants?

договоровъ о мирѣ, торговлѣ и союзахъ и всякихъ соглашеній, которые онъ признаетъ необходимыми для блага государства, причемъ ратификація остается за законодательнымъ корпусомъ»[1]). Такимъ образомъ конституція оставляла за королемъ лишь иниціативу въ заключеніи договоровъ, но и эта послѣдняя не была вполнѣ обезпечена отъ возможнаго вмѣшательства законодательнаго собранія въ самый ходъ предварительныхъ переговоровъ[2]).

Мы не будемъ останавливаться на позднѣйшихъ постановкахъ права заключенія международныхъ договоровъ въ революціонныхъ французскихъ конституціяхъ. Естественно, что жирондистскій проектъ 1793 г. вручалъ ратификацію всѣхъ договоровъ законодательному корпусу[3]), какъ и якобинская конституція 1793 г., гдѣ, повидимому, за исполнительной властью не оставлено было даже иниціативы[4]), хотя предложеніе отдавать договоры на референдумъ и не было принято. Конституція III года, проникнутая бо́льшимъ довѣріемъ къ исполнительной власти, чѣмъ ея предшественницы, предоставляетъ директоріи всѣ предварительныя сношенія, а также самое заключеніе договоровъ, которые ратифицируются законодательнымъ корпусомъ; характерно, что она допускаетъ въ договорахъ секретныя статьи, которыя, впрочемъ, не должны нарушать обнародованныхъ и не должны заключать какихъ-либо территоріальныхъ уступокъ. Эти секретныя статьи могутъ предварительно вступать въ дѣйствіе съ момента заключенія ихъ директоріей[5]). Болѣе неожиданно, что конституція VIII года, которая вообще такъ усиливаетъ исполнительную власть, предоставляетъ въ созданіи договоровъ и трибунату и законодательному корпусу такое же участіе, какъ въ созданіи законовъ; вводится только оговорка, что обсужденіе и въ томъ и въ другомъ собраніи по требованію правительства можетъ быть сдѣлано секретнымъ[6]). Однако Наполеонъ вовсе не стѣснялся этимъ текстомъ и по поводу люневильскаго договора высказалъ въ государственномъ совѣтѣ свой взглядъ на соотвѣтственныя права законодательнаго

[1]) Titre III, ch. III, sec. I, art. 3, и ch. IV, sec. III, art. 3.

[2]) Замѣтимъ, что польская конституція 3 мая 1791 г., выработанная подъ вліяніемъ дѣятельности французскаго національнаго собранія, требовала согласія сейма для ратификаціи союзныхъ и торговыхъ и прочихъ международныхъ договоровъ, а также для объявленія войны и заключенія мира; см. ст. VI (о компетенціи посольской избы) и VII (объ исполнительной власти).

[3]) Titre VII, sec. II, art. 6.

[4]) Art. 55, 66, 70.

[5]) Titre XII, art. 330—334.

[6]) Titre IV, art. 49—51.

корпуса: они ограничиваются провѣркой, не произошло ли путемъ договора нарушенія конституціи, и нѣтъ ли въ немъ территоріальной уступки[1]). Сенатусъ-консультъ X года и соотвѣтствовалъ подобному взгляду Наполеона: здѣсь первый консулъ получалъ право ратифицировать мирные и союзные договоры послѣ обсужденія ихъ въ государственномъ совѣтѣ; онъ долженъ только передъ опубликованіемъ извѣстить о нихъ сенатъ[2]) — очевидно, именно на случай нарушенія такимъ путемъ конституціи. Естественно, въ Acte additionnel, конституціонномъ проектѣ эпохи ста дней, дѣло поставлено иначе: хотя прямо не установлено никакого ограниченія для императора заключать договоры, но оговаривалось, что всѣ налоги, займы, вообще денежные расходы, отчужденіе доменовъ и территоріи и воинскіе наборы могутъ производиться лишь въ силу закона[3]). Но Acte additionnel вообще остался лишь интересной политической программой преобразованія имперіи; хартію же 1814 г. и ея позднѣйшія измѣненія намъ удобнѣе разсмотрѣть въ другой послѣдовательности.

Итакъ, французская революція поставила передъ новымъ европейскимъ государствомъ проблему обезпеченія участія какъ правительства, такъ и представительства въ заключеніи договоровъ. Въ настоящее время это какъ бы промежуточная область между непосредственной сферой законодательной и исполнительной власти — «zone mixte», какъ ее опредѣляетъ Эсменъ[4]). Именно поэтому рѣшительно не можетъ быть принята мысль, что современное международное право презюмируетъ полномочія монарха въ дѣлѣ заключенія договоровъ — мысль, на которой особенно настаиваетъ Гейльборнъ[5]). Здѣсь не только нормамъ международнаго права

[1]) Весьма интересный отчетъ въ анонимныхъ запискахъ Thibadeau, Mémoires sur le Consulat par un ancien conseiller d'Etat, v. I, p. 385.

[2]) Titre V, art. 58.

[3]) Titre III, art. 35.

[4]) Elements de droit constitutionnel (4-ième ed.), p. 633.

[5]) Heilborn, Das System des Völkerrechtes, S. 43: dem Staatshaupte gewährt das Völkerrecht eine allseitige Kompetenz, sie wird als ius representationis omnimodo bezeichnet. Cp. Nippold, S. 117: es giebt keinen völkerrechtlichen Satz, der eine besondere Legitimation des abschliessenden Staatsorgans vorschreibt und es kann keinen solchen Satz geben. Совершенно голословно также утвержденіе Зелигмана (S. 39 u. s. w.), будто конституціонныя ограниченія компетенціи главы государства могутъ простираться только на принимаемыя обязанности, а не на пріобрѣтаемыя права. Возраженіе у Донато-Донати (p. 120). Достаточно напомнить, что не только территоріальныя уступки, но и территоріальныя пріобрѣтенія, обычно, по конституціи требуютъ согласія народнаго представительства.

приписывается примѣненіе въ сферѣ, гдѣ онѣ дѣйствовать не могутъ, — здѣсь высказывается утвержденіе, прямо противорѣчащее дѣйствительности. Современное международное право, при разнообразіи конституцій, можетъ стоять исключительно на «бланкетной» точкѣ зрѣнія, столь ясно охарактеризованной у Трипеля, и неумѣстно прилагать къ нему какіе-либо предвзятые принципы, заимствованные изъ того или другого политическаго міросозерцанія.

Такое разнообразіе конституцій дѣлаетъ прежде всего весьма трудной общую юридическую конструкцію участія народнаго представительства въ созданіи договоровъ. Едва ли можно плодотворно разбирать вопросъ in abstracto, какъ онъ ставится, когда подводятъ это участіе подъ категорію условія и затѣмъ спрашиваютъ: будетъ ли это conditio iuris resolutiva или suspensiva[1])? Все зависитъ отъ конкретныхъ нормъ и еще больше — отъ практическаго ихъ осуществленія, хотя и здѣсь, разумѣется, въ области юридическаго истолкованія остается широкое поле для произвола[2]). Особенной искусственностью отличаются эти попытки въ нѣмецкой литературѣ, которая вообще весьма неохотно разстается со своими «презумпціями» въ пользу возможно болѣе широкой компетенціи главы государства.

Въ этомъ разнообразіи, конечно, возможно уловить типическія черты. Когда мы просматриваемъ тексты современныхъ конституцій, мы видимъ слѣдующее рѣшеніе вопроса о правѣ договоровъ, какъ наиболѣе обычное: заключеніе ихъ принадлежитъ главѣ государства, но требуется согласіе парламента, поскольку они содержаніемъ входятъ въ область законодательную и бюджетную, т.-е. вызываютъ измѣненіе существующихъ законовъ или изданіе новыхъ, а также новыя затраты изъ государственныхъ средствъ. Это ограниченіе вытекаетъ изъ самыхъ основъ конституціоннаго режима: законодательныя и бюджетныя полномочія составляютъ неотъемлемыя права народнаго представительства, принадлежащія ему и въ монархіяхъ и въ республикахъ, и при дуалистическомъ и при парламентарномъ строѣ. Разъ государство заключаетъ извѣстный договоръ, оно обязывается согласовать свое законодательство и свой бюджетъ съ новыми его требованіями[3]). Очевидно, ничѣмъ

---

[1]) Напримѣръ у Wegmann, Die Ratification der Staatsverträge, S. 90.

[2]) На чемъ, напримѣръ, основано объясненіе Прёбста, Ueber den Abschluss völkerrechtlicher Verträge (Annalen des Deutschen Reiches, 1882), будто въ германской имперіи условіе силы договора есть не согласіе рейхстага, а отсутствіе съ его стороны отказа?

[3]) Декретъ италіанскаго правительства 8 ноября 1893 г. относительно из-

неограниченное право договора, предоставленное монарху, могло бы часто сводить на нѣтъ признанныя за парламентомъ законодательныя и бюджетныя права. Но данный общій типъ способенъ включать весьма различные оттѣнки, прежде всего смотря по тому, насколько широки или узки эти права народнаго представительства. Очевидно, понятіе законодательства берется здѣсь не въ матеріальномъ, а въ формальномъ смыслѣ слова: та сфера государственной дѣятельности, которая согласно одной конституціи требуетъ изданія закона, въ другой — можетъ регулироваться указами и распоряженіями. Если бы, напримѣръ, между Россіей и Австріей заключенъ былъ договоръ, который бы въ извѣстныхъ случаяхъ требовалъ въ пограничныхъ областяхъ введенія военнаго положенія, то въ Россіи его содержаніе не входило бы въ законодательную компетенцію, а въ Австріи относилось бы къ ней. Весьма значительны такъ же различія въ объемѣ бюджетной компетенціи. Съ другой стороны, и форма согласія народнаго представительства можетъ быть различная — требующая большей или меньшей активности. Ясно одно, что вышеуказанная теорія Гнейста, который не видѣлъ въ участіи народнаго представительства никакого ограниченія международно-правовыхъ полномочій монарха при заключеніи договоровъ, противорѣчитъ не только буквѣ конституціоннаго текста, но и духу конституціоннаго строя. Понятно, что ея въ чистомъ видѣ не поддерживали даже такіе послѣдовательные сторонники широкаго пониманія монархической прерогативы, какъ Лабандъ и Зейдель[1]).

Нельзя, конечно, не сказать, что подобное участіе народнаго представительства можетъ осложнять международный оборотъ вообще, заключеніе договоровъ — въ частности; опасенія, высказанныя Неккеромъ, находятъ себѣ отголоски и въ литературѣ тѣхъ странъ, гдѣ это участіе народнаго представительства наиболѣе обезпечено. Но это уже вытекаетъ изъ большей юридической сложности современнаго государства, которая сама, конечно, есть лишь отраженіе новыхъ матеріальныхъ и культурныхъ условій,

мѣненій въ способахъ взиманія таможенныхъ пошлинъ вызвалъ протестъ со стороны Швейцаріи: онъ является нарушеніемъ швейцарско-италіанскаго торговаго договора. Въ Италіи профессоръ Контуцци призналъ полную основательность протеста и невозможность ссылокъ на то, что ордонансъ относился къ внутренней политикѣ Италіи; см. его статью: Traités de commerce et mesures fiscales въ Revue du droit public, 1894, v. I, p. 257.

[1]) Неубѣдительны и попытки Бруно Вейля дать словамъ Гнейста смягченный смыслъ; см. его Die Mitwirkung der Volksvertretung bei Staatsverträgen.

въ коихъ протекаетъ пестрая и многогранная жизнь современныхъ обществъ. Созданіе законовъ, сборъ и расходованіе государственныхъ средствъ — все это также въ высшей степени осложнилось и стало болѣе отвѣтственнымъ, хотя бы по сравненію съ практикой XVIII вѣка. Органическая же неспособность народнаго представительства къ пониманію международныхъ отношеній есть тезисъ слишкомъ апріорный. Невольно по поводу его вспоминаются слова Тьера, котораго никто не обвинилъ бы въ предвзятой демократической тенденціозности: «я хорошо знаю, что страна можетъ иногда заблуждаться, но ея ошибки менѣе часты и менѣе глубоки, чѣмъ ошибки отдѣльнаго человѣка»[1]).

Это не значитъ, чтобы заключеніе договоровъ не отличалось нѣкоторыми спеціальными особенностями: здѣсь требуется быстрота и гибкость, возможность уловить благопріятнѣйшій моментъ, здѣсь не можетъ быть полной публичности. Хотя старая дипломатія, безъ сомнѣнія, весьма преувеличивала значеніе тайны, что хорошо было разобрано еще Бентамомъ, но никто въ настоящее время не станетъ повторять доводовъ, неоднократно и съ настойчивостью высказанныхъ дѣятелями французской революціи, будто всѣ предварительные переговоры могутъ вестись совершенно открыто. Ясно, что форма участія народнаго представительства не должна противорѣчить безопасности государства и національнымъ интересамъ: всюду поэтому мы видимъ, что иниціатива договоровъ принадлежитъ исполнительной власти. Съ другой стороны, современное правосознаніе не можетъ мириться съ порядкомъ, при которомъ нація принимаетъ на себя обязательства, — иногда опредѣляющія ея судьбу на нѣсколько поколѣній — не давая на это въ той или другой формѣ согласія черезъ представителей. Только конкретное изученіе конституціонныхъ нормъ и конституціонной практики можетъ показать, какъ примиряются эти интересы.

Среди различныхъ классификацій, устанавливающихъ типы участія различныхъ государственныхъ органовъ въ созданіи международныхъ договоровъ, наиболѣе простой является дѣленіе Іеллинека[2]), намѣчающаго здѣсь два типа: англійскій и бельгійскій. Англійское государственное право не предполагаетъ участія парламента въ заключеніи договоровъ, которое остается всецѣло за монархомъ (что не исключаетъ, конечно, неприкосновенности законодательныхъ и бюджетныхъ правъ парламента). Бельгійская кон-

[1]) Consulat et empire. Avertissement, p. 13.
[2]) Gesetz und Verordnung, S. 345.

ституція, послужившая образцомъ для значительнаго большинства другихъ европейскихъ, признала обязательнымъ прямое согласіе парламента на извѣстнаго рода договоры[1]). Это дѣленіе исторически вѣрно отмѣчаетъ огромную роль бельгійской конституціи въ развитіи европейскихъ представительныхъ учрежденій; однако едва ли правильно здѣсь говорить о бельгійской и тѣмъ болѣе объ англійской системѣ. Къ этой послѣдней, по внѣшнему признаку, могутъ быть отнесены конституціи шведская, японская, наши основные законы, словомъ, такія государственныя формы, которыя чрезвычайно далеко отстоятъ отъ англійскаго устройства, и гдѣ, конечно, англійская форма созданія договоровъ отнюдь не была образцомъ. Наконецъ, не слѣдуетъ забывать, что существуетъ третья группа, къ которой принадлежитъ большинство современныхъ республикъ, гдѣ народное представительство даетъ согласіе на всѣ договоры, какъ таковые.

Итакъ, можно установить три группы конституцій: 1) предоставляющихъ заключеніе договоровъ прерогативѣ монарха; 2) требующихъ согласія народнаго представительства, поскольку договоръ своимъ содержаніемъ касается предметовъ, подлежащихъ его вѣдѣнію (законодательство, бюджетъ); 3) требующихъ согласія народнаго представительства на договоры, какъ таковые. Повидимому, это — исчерпывающее дѣленіе; но, конечно, мы можемъ придавать ему лишь предварительный характеръ. Дальнѣйшій разборъ можетъ убѣдить, что каждая изъ трехъ группъ объединена въ сущности чисто внѣшними признаками, каждая заключаетъ весьма разнородныя политическія организаціи, и что въ дѣйствительности относительное вліяніе различныхъ государственныхъ органовъ при

---

[1]) Классификація, которую мы встрѣчаемъ у Riess, Die Mitwirkung der gesetzgebenden Körperschaft bei Staatsverträgen въ Abhandlungen aus dem Staats- und Verwaltungsrecht, H. 10, S. 5, различаетъ систему англійскую (участіе народнаго представительства необходимо лишь для того, чтобы создать государственно-правовую обязательность нормъ, вытекающихъ изъ договора) и международно-правовую (народное представительство участвуетъ въ самомъ заключеніи договора). Хотя она беретъ весьма цѣнный юридически критерій — Absicht der Verfassung, — но тоже не соотвѣтствуетъ конкретнымъ нормамъ конституціоннаго права. Мы уже не говоримъ о логической сомнительности въ примѣненіи ко второй категоріи эпитета völkerrechtlich. Напротивъ, нельзя не присоединиться къ послѣдующимъ словамъ автора: die fortschreitende Erkenntniss hat allerdings gleichzeitig zu der Einsicht geführt, dass die Bedürfnisse der Staatenpraxis stärker sind, als alle juristische Logik und dass ein praktisch ins Gewicht fallender Unterschied zwischen beiden Systemen nicht besteht, weil bei beiden die starke politische Pflicht da in die Bresche tritt, wo das Recht sie offen lässt.

выработкѣ договоровъ связано съ другими чертами ихъ строя. Но для оріентированія въ матеріалѣ указанная группировка представляется, во всякомъ случаѣ, удобной.

Мы совершенно оставляемъ въ сторонѣ другой вопросъ, который касается государствъ федеративныхъ и реальныхъ уній: какъ распредѣляется участіе въ заключеніи договоровъ между центральными и периферическими органами? Вообще говоря, подобное распредѣленіе компетенціи зависитъ отъ совершенно другихъ моментовъ, чѣмъ распредѣленіе между представительствомъ и правительствомъ. Можно только отмѣтить: какъ вообще замѣчается движеніе отъ союзовъ государствъ къ союзнымъ государствамъ, такъ и въ этихъ послѣднихъ существуетъ несомнѣнное тяготѣніе, особенно во всемъ, что касается иностранной политики въ самомъ широкомъ смыслѣ слова, — предоставить руководящую роль центральной власти. Еще Джефферсонъ говорилъ, что федеральное правительство Соединенныхъ Штатовъ есть только департаментъ иностранныхъ дѣлъ: въ потребностяхъ внѣшней политики вообще лежитъ его raison d'être. Весьма интересный матеріалъ съ этой стороны даетъ новѣйшая изъ крупныхъ федерацій — австралійская[1]). Точно такъ же мы оставляемъ здѣсь въ сторонѣ всякія государственныя организаціи, такъ называемыя полусуверенныя и несуверенныя, не обладающія полной международной правоспособностью.

Къ первой группѣ могутъ быть отнесены въ настоящее время Англія, Швеція, Японія, Россія. Сюда же войдутъ нѣкоторыя нѣмецкія государства, сдѣлавшіяся частью Германской имперіи, преимущественно тѣ, конституціи которыхъ восходятъ къ первой четверти XIX вѣка. Сюда, наконецъ, должно быть отнесено государственное устройство, которымъ обладала Франція съ 1814 по 1848 г., — устройство, основанное на хартіяхъ 1814 г. и 1830 г.; эти хартіи имѣютъ значительный историческій интересъ для выясненія нашего вопроса.

Обращаясь къ Англіи, мы прежде всего должны установить, въ какомъ смыслѣ англійская конституція предоставляетъ заключеніе договора королевской прерогативѣ. Изъ средневѣковой практики мы знаемъ нѣсколько случаевъ, когда парламентъ одобрялъ договоры (напримѣръ союзный договоръ Генриха V съ императо-

---

[1]) О договорахъ въ федеративномъ государствѣ у Donato Donati, p. 50 etc. и p. 228 etc.

ромъ Сигизмундомъ, договоръ въ Труа 1420 г., дѣлавшій Генриха наслѣдникомъ французскаго престола), но соотвѣтствующаго притязанія со стороны общинъ или лордовъ мы не находимъ; инициатива передачи парламенту шла отъ короля. Вообще здѣсь не было опредѣленно установленнаго обычая: какъ извѣстно, англійская палата долго весьма неохотно вообще входила въ область внѣшней политики и отстаивала лишь свое бюджетное право[1]). Очевидно, здѣсь невозможно говорить о какой-нибудь опредѣленной компетенціи. По словамъ французскаго посла Додье, послѣ заключенія въ 1527 г. договора между Англіей и Франціей Уольслей нѣкоторое время сомнѣвался, не нужно ли передать его на одобреніе парламенту — но потомъ рѣшилъ отрицательно. И дѣйствительно, съ XVI вѣка установилась прочная традиція, что договоры входятъ въ область королевской прерогативы: когда при Іаковѣ I парламентъ выразилъ въ адресѣ королю жалобу на правительство, заключившее договоръ съ Испаніей, графъ Сольсбери и Норгамптонъ заявили, что парламентъ не имѣетъ здѣсь права вмѣшательства[2]). Этотъ принципъ не разрушается въ потрясеніяхъ и буряхъ XVII вѣка: ни Bill of rights ни Act of settlement, такъ ограничившіе королевскую прерогативу, его не затрогиваютъ. Когда въ 1701 г. Вильгельмъ III въ договорѣ съ Франціей сдѣлалъ важныя уступки и не обратился въ парламентъ, послѣдній рѣзко критиковалъ договоръ, но критиковалъ, лишь нападая на ошибочную политику министровъ Портланда, Оксфорда, Сомерса, а не оспаривая здѣсь примѣненія прерогативы[3]). Не было даже обязанности освѣдомить палату о договорѣ; въ посланіи королевы Анны, которое сопровождало утрехтскій договоръ 1713 г., это разсматривается какъ бы особый актъ королевскаго благоволенія: «такъ какъ война и миръ относятся къ неотъемлемой прерогативѣ короля, я ратифицировала мирный и торговый договоръ съ Франціей, подписанный по моему приказу, и заключила договоръ съ Испаніей, который будетъ подписанъ по прибытіи испанскаго посла въ Утрехтѣ, и я рѣшилась въ настоящемъ исключительномъ случаѣ сообщить договоръ парламенту». Если Георгъ III сообщилъ прелиминаріи парижскаго мирнаго договора парламенту, то это объяснялось лишь желаніемъ получить политическую поддержку послѣдняго — чего онъ и достигъ; во всякомъ случаѣ это не было

---

[1]) Stubbs, The constitutional history of England, v. II, p. 633.

[2]) Gardiner, History of the England from accession of James I, v. II, ch. 14, 15, 16.

[3]) Hallam, The constitutional history of England, v. III, p. 144.

прецедентомъ[1]). Въ силѣ оставался, конечно, общій принципъ, подтвержденный биллемъ о правахъ, что измѣненія въ законахъ не могутъ происходить безъ согласія парламента, какъ и расходованіе средствъ. Не надо забывать, что въ XVIII вѣкѣ вообще сфера договоровъ была несравненно болѣе узкая, чѣмъ въ настоящее время, и что случаи столкновенія въ этой сферѣ королевской прерогативы и парламентскаго права могли представляться исключительными.

Такъ обстояло дѣло въ эпоху, когда Блэкстонъ писалъ свои комментаріи, въ которыхъ англійская конституція была какъ бы канонизована. Вотъ классическое у него мѣсто, относящееся къ данному вопросу, на которое и ссылаются всего чаще: «къ королевской прерогативѣ принадлежитъ также заключеніе договоровъ, коалицій и союзовъ съ иностранными государствами и монархами. Согласно международному праву, для дѣйствительности союза существенно, чтобы онъ былъ заключенъ верховной властью, и чтобы онъ связывалъ все государство: въ Англіи же носителемъ верховной власти въ этомъ отношеніи является король. Какія бы соглашенія онъ ни заключалъ, никакая другая власть въ государствѣ не можетъ отсрочить ихъ исполненія, опротестовать ихъ или уничтожить»[2]). Какъ это и соотвѣтствовало характеру эпохи, Блэкстонъ имѣлъ въ виду, главнымъ образомъ, союзные договоры: тѣмъ не менѣе онъ даетъ общую формулировку, предоставляя то, что американцы впослѣдствіи называли «treaties-making power», королю. Такъ понимали это и создатели американской конституціи: Гамильтонъ, защищая установленный въ ней способъ заключенія договоровъ съ согласія сената, подчеркиваетъ, насколько полномочія президента здѣсь ограниченнѣе, чѣмъ полномочія англійскаго короля, и при этомъ прямо ссылается на Блэкстона[3]).

Мы знаемъ, насколько эта «канонизованная» конституція далека отъ современной, какъ Блэкстонъ игнорируетъ самую основу ея — кабинетское правленіе, какъ онъ совершенно не отводитъ по-

---

[1]) Lecky, History of England in the 18 century, v. III, p. 61.

[2]) Ed. 1844 г., I, p. 256: it is also the King's prerogative to make treaties leagues and alliances with foreign states and princes. For it is by the law of nations essential to the goodness of a league, that it be made by the sovereign power; and then it is binding upon the whole community; and in England the sovereign power quoad hoc is vested in the person of the King. Whatever contracts therefore he engages in, no other power in the Kingdom can delay, resist or annul.

[3]) The Federalist n° 69.

добающаго мѣста министерской отвѣтственности[1]). Какое значеніе въ этомъ смыслѣ имѣетъ приведенный текстъ? Въ 1860 г. американскій посолъ въ Лондонѣ Дэльсъ писалъ, основываясь на впечатлѣніи отъ англо-французскаго договора 1860 г., что замѣчается явная тенденція въ сторону усиленія здѣсь роли парламента, что нельзя довѣряться приведенной характеристикѣ Блэкстона: слишкомъ много измѣнилось по сравненію съ изображеннымъ у него порядкомъ[2]). Замѣчаніе, конечно, правильное, и это объясняется не только перемѣщеніемъ силъ внутри конституціоннаго организма, но и чрезвычайнымъ расширеніемъ той группы договоровъ, которая прямо захватываетъ законодательныя и бюджетныя права парламента; поэтому, пока послѣднее не стало очевиднымъ, не нужно было раздѣлять тенденціозныхъ взглядовъ Гнейста, чтобы долго еще поддерживать принципъ Блэкстона. Во всякомъ случаѣ, сомнѣнія Бентама, принадлежитъ ли заключеніе договоровъ дѣйствительно къ этой прерогативѣ, являются довольно одинокими въ англійской политической литературѣ[3]). Но въ то же время не оставалось мѣсто для сомнѣній относительно границъ здѣсь прерогативы: какъ и въ другихъ сферахъ, она могла дѣйствовать лишь intra legem, а не contra legem. Это настолько аксіоматическое положеніе современнаго англійскаго права, что на немъ нѣтъ надобности останавливаться[4]), тѣмъ болѣе что англійское право, въ противоположность американскому вообще, не приравниваетъ договора къ закону, даже если договоръ вызываетъ перемѣны въ правахъ и обязанностяхъ гражданъ[5]).

---

[1]) За Блэкстономъ вполнѣ слѣдовали въ вопросѣ о договорахъ такіе выдающіеся юристы, какъ Боуеръ и Коксъ. Bowyer, Commentaries on the constitutional law of England, p. 157; Cox, The institutions of the english government, p. 596: for it is by the laws of the nations essential to the validity of a treaty, that it be made by the sovereign power and then it bind the whole community: and in England that sovereign power is vested in the Crown.

[2]) Приведено у Story, Commentaries on the constitution of the United States, v. II, ch. 42, p. 585 (ed. 4).

[3]) Principles of international law въ Works VIII, p. 559.

[4]) Въ этомъ смыслѣ теперь нельзя признать правильнымъ разсужденіе Chitty въ Treatise on the law of the Prerogative of the Crown (1820), p. 162: it can not be denied, that as the king alone make treaties, a treaty made by him with a foreign power forbidding any particular commercial dealing between the two countries, might have the effect of rendering it illegal for a British subject to enter into such commercial transactions contrary to such arrangements.

[5]) Это было подтверждено въ 1899 г. въ дѣлѣ Cook versus Sprigg при-

Отсюда ясно вытекаютъ права парламента: его участіе необходимо при созданіи договора, затрогивающаго его законодательную и бюджетную компетенцію. Лоуэль въ своей работѣ, представляющей собой наиболѣе свѣжую характеристику англійской конституціи въ ея современномъ развитіи, формулируетъ этотъ пунктъ слѣдующимъ образомъ: «корона имѣетъ право заключать договоры съ той оговоркой, что безъ согласія парламента договоръ не можетъ налагать финансоваго бремени на населеніе или измѣнять законовъ страны; подлежитъ сомнѣнію, насколько безъ подобнаго согласія можетъ быть введено ограниченіе частныхъ правъ, или произведена территоріальная уступка»[1]). Формы самаго участія были удачно опредѣлены еще Эрнстомъ Мейеромъ въ его работѣ «Ueber den Abschluss von Staatsverträgen» и Іеллинекомъ въ «Gesetz und Verordnung». Парламентъ можетъ здѣсь дѣйствовать трояко: 1) онъ производитъ соотвѣтствующее договору измѣненіе въ законахъ; 2) онъ прямо постановляетъ включить данный договоръ въ statute law; 3) онъ напередъ уполномочиваетъ короля его заключить. Первый порядокъ былъ примѣненъ къ знаменитому англо-французскому договору 1860 г., который долженъ былъ влечь за собой глубокую перемѣну всего англійскаго таможеннаго тарифа[2]), и потребовалось издать соотвѣтствующій законъ, который назывался «Customs Tariff Amendment Act 1860». Здѣсь не заключалось никакого упоминанія о договорѣ: послѣдній былъ представленъ палатѣ какъ бы въ качествѣ объяснительнаго матеріала. Съ другой стороны, въ самомъ текстѣ было стипулировано, что онъ вступаетъ въ силу лишь съ того момента, когда «Ея Величество будетъ уполномочено согласіемъ парламента исполнить обязательства, указанныя въ статьяхъ договора»[3]). По словамъ графа Дерби, возражавшаго противъ подобной формы, она понятна и вытекаетъ изъ желанія обезпечить участіе парламента, но она ставитъ палаты въ нѣсколько двусмысленное положеніе относительно прерогативъ короны: лучше было бы передать

ведено въ книгѣ Harrison Moor, The Constitution of the commonwealth of Australia, p. 261. Подобный взглядъ англійской юриспруденціи перешелъ и въ австралійскую практику.

[1]) Lowell, The Government of England, v. I, p. 22.

[2]) О значеніи этого договора въ экономической жизни Англіи см. Morley, Cobden, v. II, p. 237 etc., 287 etc., 335 etc.

[3]) «The present treaty shall not be valid unless her Britannic Majesty shall be authorized by the assent of the Parliament to execute engagements contracted by Her in the Articles of the present Treaty».

прямо договоръ парламенту и оговорить, что онъ вступаетъ въ силу лишь со времени согласія палатъ (that it was not to be valid unless Parliament signified its assent). Лордъ Гранвиль отвѣчалъ, что согласіе парламента не тождественно съ законодательной санкціей, относящейся лишь къ его § 19: въ этомъ случаѣ имѣется въ виду the king in parliament, т.-е. солидарность короны и обѣихъ палатъ, тогда какъ при формулѣ согласія парламента палаты противопоставляются коронѣ. Аргументъ Гранвиля не отличается особой юридической отчетливостью, но палаты съ нимъ согласились.

При второмъ способѣ текстъ закона вводится въ договоръ; обычно, самый законъ выражается словами: «an act to giving the effect to a convention between His Majesty etc.» — форма здѣсь однако не вполнѣ установлена; для договоровъ финансоваго характера уполномочіе дѣлается часто словами: «it shall be lawful for His Majesty and He is herely authorized to». Наконецъ, нерѣдко вводится оговорка, что всѣ законодательныя постановленія, противорѣчащія договору, должны быть пріостановлены на время его дѣйствія (all acts of Parliament and laws, wich operate to prevent the provisions of the said treaty from taking full effect, shall so far as they so operate, be suspendend and of no effect during the continuance of the said treaty).

Третій способъ состоитъ въ томъ, что коронѣ дается, такъ сказать, carte blanche заключать и приводить въ исполненіе договоры, относящіеся къ извѣстной области. Сюда, напримѣръ, относились предоставленныя королевѣ Викторіи полномочія заключать почтовые договоры (Vic. 4), договоры о защитѣ литературной и художественной собственности (Vic. 7—8), о мѣрахъ къ уничтоженію работорговли (Vic. 7—8). Такимъ образомъ вторая процедура только формально отличается отъ непосредственнаго согласія парламента на договоръ; третья, напротивъ, не обезпечиваетъ за палатами той степени вліянія, которое дается первой, представляющей какъ бы нормальный типъ.

Здѣсь, естественно, насъ долженъ остановить вопросъ: какъ конкректно проводится граница, отдѣляющая область, гдѣ осуществленіе договора требуетъ законодательныхъ перемѣнъ, и область intra legem? Несомнѣнно, въ первую категорію попадаетъ бо́льшая часть торговыхъ договоровъ, поскольку они измѣняютъ существующій таможенный тарифъ и вводятъ извѣстныя финансовыя обязательства. Естественно, поэтому, черезъ парламентъ прошла брюссельская сахарная конвенція 1902 г., которая нала-

гала на договаривающіяся стороны обязательство регламентаціи производства. Сюда же принадлежатъ почтово-телеграфныя соглашенія, которыя, по парламентскому Standing Order 13 іюля 1869 г., должны быть заключаемы съ оговоркой объ одобреніи парламента[1]). Къ этой категоріи относятся также многочисленныя рыболовныя конвенціи, которыя имѣютъ существенное значеніе особенно въ районѣ Ньюфаундлэнда[2]). Съ другой стороны, сюда входитъ все, что измѣняетъ признанныя права англійскихъ гражданъ. Черезъ парламентъ проходятъ договоры о выдачѣ, такъ какъ Habeas Corpus простирается и на иностранцевъ, находящихся на англійской территоріи, какъ договоры 1842 г. съ Соединенными Штатами, 1843 г. — съ Франціей, 1862 года — съ Даніей; аналогичному соглашенію съ Франціей 1852 года парламентъ не далъ законной силы. Сюда можно, въ частности, отнести договоры о выдачѣ матросовъ-дезертировъ, въ исполненіе коихъ былъ изданъ такъ называемый Foreign Deserters Act, прошедшій черезъ парламентъ въ 1852 году. Съ 1870 г. существуетъ общій актъ, устанавливающій условія, при которыхъ правительство можетъ путемъ ордонансовъ заключать договоры о выдачѣ; но если бы эти условія были измѣнены, то договоръ требовалъ бы парламентской санкціи.

Можно однако и a priori ожидать, что есть договоры, содержаніе которыхъ даетъ поводъ къ спорамъ. Это показываетъ и судебная практика. Громкую извѣстность пріобрѣлъ случай съ бельгійскимъ почтовымъ пароходомъ «Parlement belge», который столкнулся съ англійскимъ пароходомъ и серіозно его повредилъ. По договору съ Бельгіей, пароходу были сообщены привилегіи военныхъ судовъ, въ силу коихъ при подобномъ столкновеніи пострадавшій не можетъ искать за убытки. Возникъ вопросъ:

---

[1]) «In all contracts contending over a period of years and creating a public charge, actual or prospective, entered into by the government for the conveyance of mails by sea or for the purpose of telegraphic communications beyond sea, there should be inserted the condition, that the contracts shall not be binding until it has been approuved by a resolution of the House». Cp. Redlich, Recht und Technik des englischen Parlamentarismus, S. 820.

[2]) Здѣсь ловля рыбы является чрезвычайно доходной статьей, и въ этихъ водахъ происходитъ традиціонная конкуренція англійскихъ и французскихъ предпринимателей. Уже соотвѣтствующая статья версальскаго мирнаго договора вызвала изданіе парламентскаго акта. Впослѣдствіи дѣло осложнилось вопросомъ объ участіи ньюфаундлэндской легислатуры; ср. Holland, International law and acts of parliament въ Law Quarterly Review, v. IX, 1893, p. 147, и Despagnet, Les difficultés internationales въ Revue générale de droit international public, v. II, 1895, № 2, p. 197.

въ правѣ ли корона путемъ ордонансовъ сообщить такой иммунитетъ въ пользу иностранцевъ и въ ущербъ собственнымъ подданнымъ? Филлиморъ высказался противъ подобнаго расширеннаго толкованія прерогативы и въ томъ смыслѣ, что можно искать за ущербъ; кассаціонная инстанція отмѣнила его приговоръ, но сослалась не на королевскую прерогативу, а на то, что пароходы, перевозящіе почту, не могутъ быть приравниваемы къ частнымъ судамъ[1]). Зато въ процессѣ Уокера (Walker versus Baird) было постановлено: корона не можетъ санкціонировать нарушеній гражданскихъ правъ, совершенныхъ ея агентами, на томъ основаніи, что эти нарушенія вытекаютъ изъ договора.

Сложнѣе вопросъ представляется тогда, когда связь даннаго договора съ дѣйствующимъ законодательствомъ оказывается менѣе непосредственной. Интересный примѣръ здѣсь представляетъ судьба парижской декларацiи 1856 г. Несомнѣнно, она имѣла жизненное значеніе для Англіи, вводя новыя нормы морского права — относительно непризнанія контрабандой непріятельскаго груза на нейтральномъ кораблѣ и относительно отмѣны каперства[2]). Съ точки зрѣнія, весьма распространенной въ Англіи, дѣйствующее международное право входитъ въ право страны, и должно соотвѣтствующимъ образомъ примѣняться въ судахъ[3]). Противъ нововведеній, особенно противъ уничтоженія каперства высказывались весьма рѣшительно столь компетентные въ этомъ вопросѣ люди, какъ Филлиморъ, и однако парижская декларація не была представлена для одобренія въ той или другой формѣ парламенту. Сомнѣнія въ правильности этого возникали и въ 1866—67 и въ 1875 гг., когда депутатъ Кочренъ внесъ резолюцію, приглашавшую англійскихъ представителей на слѣдующей международной конференціи заявить объ отказѣ Англіи отъ парижской декларацiи (извѣстно, что Соединенные Штаты къ ней не присоединились). Министръ иностранныхъ дѣлъ весьма рѣзко возражалъ противъ подобнаго предложенія; онъ напоминалъ, что Англія уже связана своимъ согласіемъ, которое дано въ безусловно конституціонной формѣ, и резолюція Кочрена была отвергнута. Вопросъ оставался однако открытымъ.

---

[1]) Anson, Law and Custom of the Constitution, v. II, p. 280.

[2]) Risley, The Law of war, p. 278, считаетъ парижскую декларацію въ высшей степени пагубной для Англіи. Надо, впрочемъ, напомнить, что декларація 1856 г. была подготовлена ордонансами, которые опубликовали Франція и Англія въ началѣ крымской войны.

[3]) Возраженія противъ этого у Triepel, S. 134 u. s. w.

Наконецъ, есть еще одинъ родъ договоровъ, который, весьма обычно, въ конституціонныхъ государствахъ требуетъ спеціальнаго согласія народнаго представительства — именно договоровъ, связанныхъ съ территоріальными измѣненіями. Въ большинствѣ писанныхъ конституцій оговаривается, что границы государственной территоріи могутъ быть измѣняемы только въ силу закона; въ англійскомъ правѣ это пунктъ спорный. Въ 1854 г., кажется впервые, вопросъ подвергся подробному разбору въ парламентѣ по поводу королевской прокламаціи съ отказомъ отъ суверенитета надъ территоріей по рѣкѣ Оранжевой. По поводу уступки въ 1863 году Іоническихъ острововъ Греціи министерство высказывалось въ смыслѣ признанія здѣсь свободной прерогативы короля; лордъ Пальмерстонъ и Пальмерсъ доказывали, что она не распространяется на территоріи, поставленныя подъ покровительство англійскихъ законовъ. Очень интересныя пренія возникли по поводу договора 1890 г. съ Германіей объ уступкѣ ей закрывающаго устье Эльбы острова Гельголанда. Въ самомъ договорѣ было поставлено условіемъ согласіе парламента, и министерство отстаивало необходимость въ данномъ случаѣ такого согласія. При второмъ чтеніи билля, узаконяющаго договоръ съ Германіей, Гладстонъ и Гаркуръ высказали серіозныя сомнѣнія въ конституціонности примѣненной процедуры: по ихъ словамъ, вообще уступка территоріи относится къ королевской прерогативѣ, осуществляемой, разумѣется, политически отвѣтственнымъ министерствомъ. Гладстонъ утверждалъ, что нельзя даже найти никакого рода территорій, къ которымъ бы не примѣнялась эта королевская прерогатива, а Гаркуръ ссылался на уступку Слоноваго Берега, произведенную въ 1867 г. безъ участія парламента. Вообще они не возражали противъ передачи парламенту даннаго договора, но предостерегали противъ того, чтобы усматривать здѣсь прецедентъ. По существу въ основѣ этой аргументаціи Гладстона и Гаркура лежала мысль, что такимъ способомъ министерство можетъ перелагать свою отвѣтственность за столь важныя по послѣдствіямъ дѣйствія на парламентъ, что не желательно: косвенный контроль послѣдняго цѣннѣе прямого. Впрочемъ, и правительство вовсе не защищало противоположнаго принципа: стипулировать согласіе парламента, по его объясненію, была добрая воля короны, и отсюда не вытекаетъ никакого ограниченія прерогативы, а для палатъ — никакого новаго права. Оппозиція отмѣтила слабость подобнаго толкованія, и въ концѣ концовъ билль прошелъ; но было какъ бы признано, что передача подобныхъ договоровъ парламенту не составляетъ нормальнаго, тѣмъ

болѣе обязательнаго для правительства порядка. Предложеніе, сдѣланное въ палатѣ общинъ въ 1886 г. Ричардомъ — чтобы всѣ объявленія войны, всѣ обязательства и всѣ территоріальныя присоединенія и уступки требовали согласія парламента — было отклонено по настоянію Гладстона, который справедливо указывалъ здѣсь на полное измѣненіе дѣйствующей системы; при этомъ же въ предлагаемой резолюціи смѣшивалось нѣсколько разнородныхъ вещей, которыя можно было бы обсуждать лишь въ отдѣльности.

Эти колебанія отражались и въ судебныхъ процессахъ. Энсонъ отмѣчаетъ одно рѣшеніе бомбейскаго суда, вынесенное въ 1876 году и мотивированное тѣмъ, что корона не имѣла права уступать данной территоріи во время мира безъ согласія парламента[1]). Judicial Committee кассировалъ рѣшеніе, такъ какъ разсматриваемый случай не подходитъ подъ понятіе уступки территоріи; самая же доктрина объ отсутствіи такого права у короны являлась въ глазахъ лордовъ крайне спорной. Напротивъ того, твердо установленнымъ можетъ считаться принципъ, согласно которому корона безъ парламента свободна дѣлать всякія территоріальныя пріобрѣтенія. Можетъ-быть, весь контроверсъ пріобрѣлъ бы большее значеніе, если бы Англіи, въ силу несчастной войны или другихъ обстоятельствъ, пришлось сдѣлать крупныя территоріальныя уступки.

Переходя къ тѣмъ договорамъ, которые, несомнѣнно, входятъ въ парламентскую компетенцію, нужно помнить, что во всѣхъ предварительныхъ стадіяхъ дѣйствуетъ всецѣло правительство. Ни въ прямой ни въ косвенной формѣ парламенту не принадлежитъ здѣсь иниціативы и права связывать министерство. Въ 1864 году Горсманъ, указывая на предстоящую конференцію по датскому вопросу, гдѣ Англія должна будетъ взять на себя извѣстныя обязательства, спрашивалъ правительство, не обратится ли оно къ палатамъ, раньше чѣмъ давать коронѣ совѣтъ въ томъ или другомъ смыслѣ. Лордъ Пальмерстонъ рѣшительно отвергъ подобное притязаніе: «Не соотвѣтствуетъ ни обычаю ни принципамъ конституціи, чтобы корона спрашивала согласія парламента по поводу обязательствъ, которыя въ будущемъ она можетъ счесть полезнымъ принять». Далѣе, если договоръ является для парламента только объяснительнымъ матеріаломъ къ законопроекту, санкціонирующему вызванныя имъ измѣненія въ правѣ страны, онъ не можетъ подвергнуться постатейному разбору; это положеніе

---

[1]) Anson, The Law and Custom of the Constitution, v. II, p. 280.

было установлено еще во время преній относительно англо-французскаго договора 1860 г. Лордъ Пальмерстонъ отвергъ всякія предложенія подобнаго характера, какъ антиконституціонныя, и онъ напомнилъ, что участіе парламента въ созданіи договора совсѣмъ иного характера, чѣмъ участіе американскаго сената, безъ согласія котораго не можетъ быть сдѣлана ратификація. Гладстонъ тоже находилъ, что признанное конституціей за парламентомъ право совершенно обезпечиваетъ палатѣ общинъ возможность дать законодательную санкцію тѣмъ частямъ договора, которыя требуютъ подобной санкціи для своего выполненія. «Мы опредѣленно настаиваемъ, что единственный способъ, посредствомъ котораго парламентъ можетъ дать свое согласіе на договоръ, это — осуществленіе предполагаемыхъ имъ законодательныхъ перемѣнъ. Но на самый договоръ изъявлять согласіе парламентъ не можетъ». Этого не оспаривала, впрочемъ, и оппозиція: она указывала лишь, что §11 договора, обязывающій на будущее время и Францію и Англію не вводить никакихъ запретительныхъ мѣръ относительно вывоза каменнаго угля, чрезвычайно связываетъ законодательство, и можетъ оказаться пагубнымъ для Англіи въ случаѣ войны[1]). Въ концѣ концовъ, требуемая законодательная санкція была все-таки дана, и критикующія договоръ поправки, которыя внесла оппозиція въ адресъ, отклонены. Пренія эти были очень важны, такъ какъ они составили прецедентъ: устанавливалось ими, что парламентъ можетъ касаться только тѣхъ частей договора, исполненіе которыхъ предполагаетъ новыя законодательныя мѣры или бюджетныя ассигновки.

Отсюда принципіально за парламентомъ не признается права вносить какія-либо измѣненія въ самый текстъ договора. Въ 1886 году Англія вела переговоры съ Франціей относительно защиты подводныхъ телеграфныхъ кабелей, и эти переговоры привели къ конвенціи, которая была представлена въ парламентъ. Одинъ пунктъ этой конвенціи былъ встрѣченъ весьма недружелюбно англійскими телеграфными компаніями; подъ вліяніемъ ихъ парламентъ внесъ соотвѣтствующую поправку въ законопроектъ, дающій силу этому договору. Такимъ образомъ конвенція въ старомъ видѣ оказалась отвергнутой, и пришлось возобновлять переговоры съ Франціей, которые окончились тѣмъ, что парламентъ принялъ законопроектъ, соотвѣтствующій первоначальному тексту: обнаружилось, что въ тол-

---

[1]) ...the two high contracting powers engage not to prohibit the exportation of coal and to levy no duty upon such exportations.

ковани спорнаго пункта англійскими компаніями скрывалось недоразумѣніе[1]).

Наконецъ, разграниченіе самаго договора и вытекающихъ изъ него законодательныхъ мѣръ приводило къ тому, что, обыкновенно, договоръ передавался въ парламентъ уже послѣ ратификаціи. Во время заключенія англо-австрійскаго договора 1870 г. на запросъ одного изъ членовъ палаты Гладстонъ отвѣтилъ, что этотъ договоръ не можетъ быть внесенъ въ парламентъ, такъ какъ онъ не ратифицированъ. На дальнѣйшій вопросъ, не внесло ли австрійское правительство договора въ вѣнскій рейхсратъ до его ратификаціи, Гладстонъ отвѣчалъ, что это возможно: конституціонные обычаи могутъ отличаться, но въ Англіи обычай даетъ участіе парламенту лишь послѣ ратификаціи. Изъ этого однако не слѣдуетъ, чтобы парламентъ считалъ себя связаннымъ подобной ратификаціей, тѣмъ болѣе, что, начиная съ англо-французскаго договора 1860 г., установилась традиція вводить въ самый текстъ договора оговорки о согласіи парламента[2]). Иногда, впрочемъ, договоръ сообщается и до ратификаціи—такъ было съ вашингтонскимъ договоромъ 1871 г.[3]),—но это не составляетъ обычной практики и во всякомъ случаѣ не нарушаетъ права короны свободно дать ратификацію до согласія парламента.

Всѣ прочіе договоры, не относящіеся къ указанному типу, создаются помимо участія парламента; однако всѣ они въ настоящее время сообщаются ему, за исключеніемъ, разумѣется, секретныхъ. Съ 1892 г. существуетъ даже особое офиціальное изданіе, гдѣ всѣ они собраны: «Treaty Service».

Насколько значительна область договоровъ, въ которыхъ нѣтъ никакого участія палатъ? Она не мала. Даже торговые договоры, поскольку они не влекутъ тарифныхъ измѣненій, не нуждаются въ парламентской санкціи. Послѣ того какъ англо-французскій договоръ 1860 г. привелъ къ изданію «an Act to amend the laws relating to customs», правительство могло заключить торговые договоры

---

[1]) Michon, p. 326—327.

[2]) Раньше это, во всякомъ случаѣ, не было обычнымъ, хотя иногда и встрѣчалось, напримѣръ въ конвенціи съ Франціей 1852 г. о выдачѣ: «Her british Majesty engages to recommend to Parliament to pass an Act to enable her to carry into execution Articles of the present Convention... when such an Act shall have been passed, the Convention shall come into operation from and after to day to be fixed». Мы уже указывали, что парламентъ этой конвенціи не одобрилъ.

[3]) Другіе примѣры у Todd, Le gouvernement parlementaire en Angleterre, trad. fr., v. I, p. 209.

въ 1865 г. съ германскимъ таможеннымъ союзомъ и съ Австріей, не обращаясь въ парламентъ: законодательныя предпосылки договора были уже созданы. Не проходятъ черезъ парламентъ договоры объ оккупаціи, въ томъ числѣ и столь важная англо-турецкая конвенція 1885 г. объ оккупаціи Египта: за палатами остается лишь общее бюджетное право, дающее достаточную возможность вліять на оккупаціонную политику правительства. Наконецъ, сюда относятся всѣ мирные и союзные договоры. Если они и не занимаютъ въ настоящее время того исключительнаго мѣста, какъ въ XVIII вѣкѣ, то изъ этого не слѣдуетъ, чтобы важность ихъ уменьшилась. Въ особенности это касается новѣйшаго фазиса во внѣшней политикѣ Англіи. Еще недавно она твердо держалась системы «блистательной изолированности»; теперь, подъ вліяніемъ измѣнившейся міровой коньюнктуры и все яснѣе вырисовывающагося англо-германскаго антагонизма, она выходитъ изъ старой замкнутости: отсюда «сердечное согласіе» съ Франціей, отсюда недавнее сближеніе съ Россіей. Понятно, что именно дипломатическіе договоры пріобрѣтаютъ огромное значеніе, тѣмъ болѣе, что косвенно они могутъ весьма чувствительно отзываться на государственномъ бюджетѣ.

Очень характерна въ этомъ смыслѣ исторія англо-японскаго договора 1905 г. (такъ называемаго второго договора Лэндсдоуна-Гаяши). Уже первый договоръ 1902 г., устанавливающій оборонительный союзъ между Англіей и Японіей и налагавшій на Англію обязанность въ случаѣ нападенія двухъ державъ на Японію оказывать ей активную поддержку вооруженными силами[1]), представляетъ весьма рѣзкій разрывъ съ традиціей «splendid isolation». Договоръ 1905 г. идетъ въ этомъ отношеніи гораздо дальше: Англія оказывается обязанной участвовать во всякой войнѣ, которая будетъ начата противъ Японіи, хотя бы и одной державой; договоръ имѣетъ въ виду не только положеніе на Дальнемъ Востокѣ, но и въ Британской Индіи. При этомъ онъ былъ заключенъ, когда военные успѣхи японцевъ возбудили уже въ Англіи извѣстную реакцію и укрѣпили мысль, что дальнѣйшее усиленіе Японіи и ослабленіе Россіи можетъ представить международную опасность; въ англійскомъ же колоніальномъ мірѣ, особенно въ Австраліи, обнаружилось прямо враждебное настроеніе къ болѣе тѣсному сближенію метрополіи съ Японіей. И тѣмъ не менѣе

---

[1]) Такимъ образомъ, если бы въ русско-японскую войну Франція приняла участіе въ пользу Россіи, для Англіи создавался бы casus belli.

договоръ былъ заключенъ не только безъ всякаго участія парламента, но и во время парламентскихъ вакацій, несмотря на всю серіозность налагаемыхъ на Англію финансовыхъ и военныхъ обязательствъ. Въ меньшей степени это можно приложить къ англорусскимъ конвенціямъ 1907 г. Здѣсь правительство предоставляло Россіи господствующее вліяніе въ сѣверной Персіи и отказывалось отъ активной политики въ Тибетѣ; оно сближалось съ традиціоннымъ противникомъ, по отношенію къ которому, правда, наступилъ извѣстный переломъ въ англійскомъ общественномъ мнѣніи, но далеко не законченный. И эти конвенціи, подготовляемыя долгое время, заключены были во время парламентскихъ вакацій.

Сводя все вышесказанное, какъ можно охарактеризовать степень вліянія парламента и правительства въ дѣлѣ заключенія договоровъ? Уже Эрнстъ Мейеръ, выпустившій свою работу въ 1874 г., отмѣчаетъ, что роль парламента значительнѣе, чѣмъ она можетъ казаться. Область статутовъ, вступая въ которую своимъ содержаніемъ договоры требуютъ косвенной санкціи палатъ, чрезвычайно расширилась въ ущербъ области ордонансовъ; центръ тяжести перемѣстился въ сторону парламента и въ сферѣ трактатовъ[1]). Несомнѣнно, что весьма многое изъ прерогативы перешло къ парламенту; однако, повидимому, процессъ этотъ, поскольку дѣло идетъ о международныхъ договорахъ, значительно менѣе подвинулся, чѣмъ въ другихъ областяхъ. Причина ясна: англійскій парламентаризмъ, кромѣ прямого воздѣйствія путемъ законодательства, даетъ въ распоряженіе палатъ еще иное, косвенное — путемъ осуществленія политической отвѣтственности и вліянія на составъ министерства. Англо-японскій договоръ и англо-русскія конвенціи не были одобрены актами парламента, но палаты ихъ обсуждали по поводу отвѣтнаго адреса на тронную рѣчь — случай, когда можно разбирать всю внѣшнюю политику правительства. Санкція дается не договору, но общей линіи, которую ведетъ правительство, его заключившее. То же самое мы видимъ и относительно мирныхъ трактатовъ, напримѣръ договоровъ 1856 г. послѣ крымской войны, 1902 г. послѣ войны англо-бурской. Даже тогда, когда договоръ получаетъ косвенное одобреніе парламента въ законодательномъ порядкѣ, онъ можетъ быть предметомъ общей оцѣнки во время этихъ преній объ адресѣ, какъ это и было съ англофранцузскимъ договоромъ 1860 года.

---

[1]) Ueber den Abschluss der Staatsverträge, S. 118.

Мысль объ отвѣтственности министровъ при заключенiи договоровъ была ясно выражена уже у Блэкстона; но, естественно, онъ представлялъ эту отвѣтственность въ той формѣ, въ которой она неоднократно примѣнялась послѣ внѣшне-политическихъ неудачъ — въ формѣ impeachment[1]). По словамъ Бенжамена Констана, въ Англiи договоры разсматривались парламентами не для того, чтобы ихъ принимать или отвергать, но для того, чтобы опредѣлить, насколько министры исполнили свои обязанности: это оружiе, въ концѣ концовъ, достаточно сильное и обезпечивающее интересы страны[2]). Естественно, теперь мѣсто impeachment заняла политическая отвѣтственность, на которую и ссылались англiйскiе министры, когда возбуждался вопросъ о компетенцiи парламента при созданiи договоровъ. Такъ, Гладстонъ по поводу англо-французскаго договора напоминалъ въ засѣданiи 20 февраля 1860 г. палатѣ, что у послѣдней, кромѣ законодательной санкцiи соотвѣтствующихъ статей и общаго мнѣнiя о договорѣ, которое можетъ быть высказано при обсужденiи отвѣтнаго адреса, есть еще средство: выразить министерству порицанiе[3]). Если позднѣе Гладстонъ критиковалъ передачу договора объ уступкѣ Гельголанда парламенту, то именно потому, что министры должны были здѣсь дѣйствовать сами подъ своей политической отвѣтственностью. Полное признанiе этой отвѣтственности за договоры было сдѣлано также лордомъ Пальмерстономъ, лордомъ Стенли и многими другими. Въ настоящее время это — общее мѣсто.

Можно сказать, такимъ образомъ, что участiе парламента въ созданiи договоровъ, осуществляемое посредствомъ министерской отвѣтственности, не менѣе существенно, чѣмъ его участiе путемъ законодательной санкцiи. Достаточно ли оно? Брайсъ, указывая на дѣятельный контроль американскаго сената, высказалъ мысль, что и Англiя можетъ почувствовать необходимость ограничить произволъ исполнительной власти во внѣшней политикѣ[4]). Такiе голоса неоднократно раздавались и въ парламентѣ. Уже въ 1873 г. въ палатѣ общинъ депутатъ Райландъ предлагалъ ordre du jour, утверждавшiй за палатой право высказываться по поводу всякаго договора, прежде чѣмъ онъ будетъ ратифицированъ.

---

[1]) V. I, p. 251. Подобное impeachment было возбуждено противъ министровъ, заключившихъ утрехтскiй договоръ; ср. Cox, The institutions, p. 598.

[2]) Cours de politique constitutionnelle, v. I, p. 105.

[3]) «...thirdly it has the power if it disapproves any treaty of visiting the authors of it with condemnation».

[4]) The american commonwealth, v. I, ch. 11.

Ему возражалъ Гладстонъ, указывая, что дѣло идетъ о чрезвычайно существенной конституціонной реформѣ, которую нельзя предпринимать, такъ сказать, случайно; что американскій способъ, требующій для всѣхъ договоровъ согласія сената, находится въ связи съ территоріальной изолированностью американской республики, но будетъ крайне неудобнымъ для Англіи при ея весьма осложненной внѣшней политикѣ (рѣчь его 15 февраля 1873 г.). Предложеніе не баллотировалось, а когда черезъ нѣсколько дней депутатъ Синклеръ Эйтонъ его повторилъ, оно было отвергнуто въ засѣданіи 3 марта 1873 г. Повидимому, широкое общественное мнѣніе въ Англіи не чувствуетъ особыхъ недостатковъ существующаго способа. Оно сознаетъ, что политически, если не юридически, среди другихъ представительныхъ учрежденій Европы англійскій парламентъ занимаетъ одно изъ первыхъ мѣстъ по степени вліянія на внѣшнюю политику вообще, на заключеніе договоровъ въ особенности. Если это вліяніе кристаллизуется именно въ указанныхъ формахъ, если министерство, опираясь на довѣріе парламента и избирателей, пользуется здѣсь такой широкой свободой, то это уже связано и съ нѣкоторыми особенностями современнаго международнаго положенія и съ существенными измѣненіями, происходящими внутри самого современнаго государственнаго механизма Англіи — измѣненіями, съ которыми намъ еще придется встрѣтиться.

Интересной параллелью къ Англіи можетъ служить Франція въ указанный нами періодъ отъ 1814 до 1848 г. Хартія 1814 года устанавливаетъ режимъ въ сферѣ договоровъ, соотвѣтствующій современнымъ ей представленіямъ о прерогативѣ англійской короны; въ § 14 упоминалось о правѣ короля заключать договоры — мирные, союзные и торговые (les traités de paix, d'alliance et de commerce): это перечисленіе не было ограничительнымъ, оно, просто, указывало на главные типы договоровъ. Объ участіи парламента совершенно умалчивалось; косвенно оно могло основываться на ст. 15-й, говорившей объ участіи палатъ въ законодательствѣ, и ст. 48-й — о ихъ бюджетной компетенціи. Естественно, столкновеніе правъ короны и парламента могло возникнуть особенно на бюджетной почвѣ. Впервые этотъ вопросъ былъ поставленъ по поводу англо-французскаго договора 1826 г. Депутатъ Казимиръ Перье во время обсужденія таможеннаго тарифа предложилъ передать палатамъ ту часть королевскаго ордонанса, основаннаго на договорѣ, которая говорила о пошлинахъ, платимыхъ французскими судами при возвращеніи изъ Англіи. Ноаль особенно настаивалъ на томъ, что подобное желаніе вполнѣ соотвѣтствуетъ хартіи, которая ко-

ролю предоставила заключенiе договоровъ, а за палатами оставила согласiе на налоги. «Отсюда слѣдуетъ», говорилъ онъ въ засѣданiи 20 апрѣля 1826 г., обращаясь къ палатѣ, «что пункты договора, не связанные съ налогами и расходами, могутъ исполняться безъ вашего содѣйствiя; но если эти пункты затрогиваютъ 48-ю статью хартiи, то правительство обязано испросить ваше согласiе на налоги, дабы они могли взиматься законнымъ образомъ». Правительство высказалось по возбужденному конституцiонному вопросу хотя не особенно опредѣленно, но въ общемъ согласно съ этимъ мнѣнiемъ[1]); министръ финансовъ ссылался лишь на то обстоятельство, что данный договоръ не влечетъ за собой новыхъ расходовъ, такъ какъ новыя пошлины для французскихъ судовъ ниже, чѣмъ старыя. Послѣ 1826 г. этотъ взглядъ относительно неприкосновенности бюджетной компетенцiи парламента при заключенiи торговыхъ договоровъ можетъ считаться установленнымъ. Возникали сомнѣнiя, не будетъ ли отказъ палатъ въ проведенiи законодательныхъ мѣръ, вытекающихъ изъ договора, нарушенiемъ государственныхъ обязательствъ, принятыхъ передъ иностранной державой. Дюпэнъ въ 1829 г. основательно разрушалъ эти сомнѣнiя, отправляясь отъ ульпiановскаго «qui cum alio contrahit». «Всѣ согласны въ одномъ: королю принадлежитъ право заключать договоры...; когда дѣло идетъ объ ихъ исполненiи, если они должны оказывать влiянiе на нашъ внутреннiй режимъ, ихъ можно осуществить лишь путемъ закона. Но мы идемъ дальше и утверждаемъ, что палата имѣетъ право разсматривать и критиковать (le droit d'examen et de critique) всѣ договоры: всѣ они оказываютъ болѣе или менѣе непосредственное влiянiе на благосостоянiе страны, ея богатство, независимость, и всѣ могутъ быть разбираемы съ точки зрѣнiя министерской отвѣтственности... Въ дѣлѣ договоровъ каждый долженъ знать полномочiя тѣхъ, съ кѣмъ онъ договаривается. Если переговоры ведутся съ абсолютнымъ монархомъ, его согласiе, безъ сомнѣнiя, достаточно; если — съ министромъ, власть котораго болѣе или менѣе ограничена законами его государства, то нужно заранѣе знать, что дипломатическое соглашенiе недостаточно, и что необходимо еще исполненiе законодательныхъ условiй, установленныхъ конституцiей»[2]). О договорахъ, связанныхъ съ отчу-

[1]) «...Nous disons, que s'il appartient au Roi de consentir les subsides dans les traités, les conséquences de ces traités arrivent nécessairement devant les Chambres, car il faut les impôts pour payer ces subsides, et les impôts ne peuvent être votés que par les Chambres».

[2]) Dupin, Mémoires, v. II, p. 104 etc.

жденіемъ территоріи, хартія умалчивала; когда вопросъ былъ поставленъ съ точки зрѣнія конституціонной по поводу королевскаго ордонанса 1825 г. о независимости Санъ-Доминго, — признано было здѣсь право короля дѣйствовать путемъ ордонансовъ, не испрашивая согласія парламента.

Неопредѣленность компетенции палатъ въ дѣлѣ внѣшней политики была тѣсно связана съ неопредѣленностью отношеній между законодательной и исполнительной властью. Сама хартія 1814 года не устанавливала ни обязательной министерской контрасигнаціи королевскихъ ордонансовъ ни отвѣтственности министровъ передъ парламентомъ; правда, она давала палатѣ депутатовъ право обвинять министровъ, судить которыхъ должны были въ этомъ случаѣ пэры, но это касалось только случаевъ «trahison» и «concussion»[1]); притомъ относящійся сюда спеціальный законъ о судебной отвѣтственности министровъ, обѣщанный въ хартіи, никогда не былъ изданъ. Такимъ образомъ французская хартія вводила impeachment въ эпоху, когда въ Англіи это средство уже было сложено въ архивъ политическихъ древностей. Тѣмъ не менѣе 54-я статья, позволявшая министрамъ быть членами палатъ, открывала возможность развитія парламентаризма, который въ самомъ началѣ реставраціи былъ признанъ Шатобріаномъ, какъ форма, совершенно соотвѣтствующая духу хартіи[2]). И Бенжаменъ Констанъ, какъ мы говорили, слѣдуя здѣсь Блэкстону, видѣлъ въ министерской отвѣтственности, правда, скорѣе судебной, чѣмъ политической, противовѣсъ королевской прерогативѣ заключенія договоровъ. Въ палатѣ совершенно категорически утверждалась эта министерская отвѣтственность въ 1829 г. по поводу договора съ Испаніей. Дюпэнъ, мнѣніе котораго мы приводили, предлагалъ взять за образецъ Англію: «одновременно съ Франціей конвенцію заключила и Англія. Въ обращеніи къ парламенту англійскій король отзывался о ней такъ: я поручилъ моимъ министрамъ представить ее вамъ. — А такъ какъ мы полагаемъ, что живемъ подъ властью правительства, столь же конституціоннаго, какъ англійское, почему бы французское министерство не поступило съ нами такъ же[3])?»

Хартія 1830 г. въ ст. 13-й характеризуетъ власть короля заключать договоры тѣми же самыми выраженіями, что и хартія 1814 г., точно такъ же она умалчиваетъ объ участіи парламента; но эта

---

[1]) Art. 55—56.

[2]) Въ его La Monarchie selon la Charte.

[3]) Mémoires, v. II, p. 109.

самая статья 13-я подчеркиваетъ, что королевскіе ордонансы не могутъ нарушать и измѣнять законовъ[1]). Уже тогда высказывалась мысль, что было бы безопаснѣе прямо ввести въ конституціонный текстъ обязанность министерства вносить договоры, связанные съ законодательными перемѣнами, въ парламентъ до ихъ ратификаціи[2]). Парламентская традиція представляется не совсѣмъ установленной въ осуществленіи приведеннаго параграфа хартіи. Въ 1841 г. договоръ Франціи съ Аргентиной вызвалъ въ палатѣ общія пренія о внѣшней политикѣ правительства; депутатъ Оги (Auguis) предлагалъ рѣшеніе отсрочить, пока въ парламентъ не будетъ представленъ самый договоръ. Министръ иностранныхъ дѣлъ Гизо возражалъ, что договоръ вообще не подлежитъ разсмотрѣнію палатъ, такъ какъ онъ не вызываетъ никакихъ законодательныхъ перемѣнъ; у палатъ остается лишь путь интерпелляцій (засѣданіе 3 февраля 1841 г.). Въ дальнѣйшемъ онъ однако призналъ, что и подобные договоры могутъ быть сообщаемы палатѣ, и она имѣетъ право обращаться относительно нихъ къ правительству, которое, съ своей стороны, освѣдомляетъ парламентъ постольку, поскольку это позволяютъ международные интересы страны.

Несомнѣнно, фактическое вліяніе парламента на заключеніе договоровъ усилилось: онъ отказывалъ въ расходахъ, вызванныхъ заключенными договорами; такъ было въ 1834 г., когда палата отвергла кредиты, требовавшіеся для выполненія договора съ Соединенными Штатами 1831 г., что едва не создало остраго конфликта между Франціей и Америкой; палата такъ же заставила

---

[1]) Le roi... fait les règlements et ordonnances nécessaires pour l'exécution des lois sans pouvoir jamais ni suspendre les lois elles-mêmes ni dispenser de leur exécution.

[2]) Berriat de S-Pierre, Commentaire sur la charte constitutionnelle, p. 103 etc.; Pincheira-Ferrara, Observations sur la charte constitutionnelle de la France, p. 44. Росси, который не скрываетъ неудобствъ, связанныхъ съ прямымъ участіемъ палатъ въ заключеніи договоровъ, тѣмъ не менѣе весьма подчеркиваетъ, что согласіе парламента на законодательныя и бюджетныя перемѣны, вызываемыя договоромъ, есть conditio sine qua non его силы; см. его Cours de droit constitutionnel, v. IV, p. 273 (по поводу ст. 13-й хартіи): «que la Couronne soit chargée de conclure les traités il est facile d'en comprendre la raison; il serait difficile de conclure un traité en le discutant à la tribune...» P. 275: «je n'hésite pas à dire que le gouvernement étranger qui prétendrait, que cette condition n'existe pas parce qu'elle ne serait pas exprimée serait de mauvaise foi... Les institutions françaises ne sont un secret pour personne, et personne ne peut croire, qu'en France un impôt puisse être établi par un autre pouvoir que le pouvoir législatif».

измѣнить условія и сроки въ договорѣ съ Бельгіей 1842 г. и Сардиніей —1843 г.[1]). Несомнѣнно также, это большее вліяніе было неразрывно связано съ большей зависимостью министерства отъ парламента вообще, — зависимостью, которая нѣсколько затушевывается слабостью парламентской оппозиціи. Хартія 1830 г. и здѣсь не вводила формальныхъ измѣненій, но вся политическая атмосфера эпохи измѣнилась, послѣ того какъ старая идея королевской прерогативы была разрушена въ революціи 1830 г., и министры Карла X были признаны виновными въ государственномъ преступленіи. Попытки Гизо воскресить эту идею оказались тщетными и принесли всего болѣе вреда самой іюльской монархіи. Теперь интерпелляціи пріобрѣтаютъ значеніе средства парламентскаго контроля, котораго онѣ совершенно не имѣли въ эпоху реставраціи. Смыслъ политической отвѣтственности министровъ при заключеніи международныхъ договоровъ былъ вполнѣ ясенъ и національному собранію 1848 г., хотя оно и не сочло возможнымъ обойтись здѣсь безъ прямой санкціи, которой, согласно конституціи 1848 г., требовали отъ парламента всѣ договоры[2]).

Въ совершенно иную обстановку мы попадаемъ, обращаясь къ прочимъ конституціоннымъ государствамъ отмѣченнаго нами типа, т.-е. такого, гдѣ заключеніе договоровъ формально признается прерогативой главы государства; однако и среди нихъ есть существенное различіе. Прежде всего мы должны выдѣлить здѣсь Швецію, конституціонныя нормы которой очень своеобразны[3]).

---

[1]) Michon, p. 117.

[2]) Ch. V, art. 53. Наоборотъ, при второй имперіи заключеніе договоровъ всецѣло перешло къ императору. Уже въ конституціи 14 января 1852 г., установившей десятилѣтнее президентство, въ titre III, art. 6 говорится: le président... fait les traités de paix, d'alliance et de commerce; еще дальше идетъ сенатусъ-консультъ 25 декабря 1852 г. послѣ формальнаго установленія имперіи: согласно ст. 3: «les traités de commerce faits en vertu de l'article 6 de la Constitution ont force de loi pour les modifications des tarifs, qui y sont stipulées». Въ этой области путемъ договора императоръ получилъ возможность измѣнять единолично законы.

[3]) Что касается Норвегіи, то въ общемъ норвежская конституція (ст. 75) устанавливаетъ для заключенія международныхъ договоровъ нормы, одинаковыя со шведской. До расторженія уніи со Швеціей Норвегія могла заключать отдѣльно договоры торговые, почтовые, телеграфные и проч., но не договоры политическаго характера; здѣсь оба члена уніи выступали какъ одно цѣлое. Единымъ актомъ короля совершилось присоединеніе обѣихъ странъ къ парижской декларацiи 1856 г., къ женевской конвенціи и т. п. Когда шведскій король въ 1891 г. отказался пристать къ договору о посредническомъ судѣ, выработанномъ на панамериканскомъ конгрессѣ, норвежское ра-

12-я статья формы правленія 1809 г., послѣ измѣненій въ 1840, 1876 и 1885 гг., гласитъ: «король имѣетъ право заключать договоры и союзы съ иностранными державами, по выслушаніи, какъ сказано въ предшествующей статьѣ, мнѣній государственнаго министра, министра иностранныхъ дѣлъ и какого-нибудь другого члена государственнаго совѣта, съ этой цѣлью назначеннаго, или если министръ иностранныхъ дѣлъ состоитъ въ то же время государственнымъ министромъ, то двухъ спеціально назначенныхъ для того членовъ государственнаго совѣта». Предшествующая 11-я статья содержитъ указанія относительно доклада королю по иностранной политикѣ вообще, доклада, который также дѣлаетъ министръ иностранныхъ дѣлъ въ присутствіи государственнаго министра и одного или двухъ членовъ государственнаго совѣта, и прибавляетъ: «послѣ того какъ король выслушалъ и велѣлъ записать въ протоколъ мнѣнія этихъ сановниковъ, за которыя они отвѣтственны, онъ принимаетъ рѣшеніе въ присутствіи совѣтниковъ; протоколъ ведется членомъ, спеціально для того назначеннымъ. Король можетъ доводить изъ этихъ рѣшеній до свѣдѣнія государственнаго совѣта то, что онъ сочтетъ необходимымъ, дабы и совѣтъ былъ освѣдомленъ объ этой отрасли управленія». Здѣсь своеобразна эта отвѣтственность, которую принимаютъ за договоръ не только министръ иностранныхъ дѣлъ, но и члены государственнаго совѣта. Но король ихъ мнѣніями не связанъ: послѣднее вполнѣ явствуетъ изъ той постановки, которая дается дѣятельности государственнаго совѣта вообще. 8-я статья устанавливаетъ кругъ дѣлъ, которыя обязательно должны проходить черезъ совѣтъ, а 9-я прибавляетъ: «по всѣмъ дѣламъ, которыя обсуждаются въ присутствіи короля въ государственномъ совѣтѣ, ведутся протоколы. Присутствующіе члены государственнаго совѣта обязаны подъ личной отвѣтственностью за свои совѣты и подъ угрозой, о которой говорится подробно въ статьяхъ 106-й и 107-й, выражать и излагать свои мнѣнія, заносимыя въ про-

дикальное министерство, опираясь на стортингъ, пыталось получить отъ короля особое согласіе для Норвегіи, но безуспѣшно. Однимъ изъ источниковъ шведско-норвежскихъ конфликтовъ, которые, въ концѣ концовъ, привели въ разрыву уніи, было то обстоятельство, что министерство иностранныхъ кѣлъ являлось не общимъ, какъ въ Австро-Венгріи, а шведскимъ, представляющимъ интересы Норвегіи. Замѣтимъ, что договоры, заключенные какъ Швеціей, такъ и датско-норвежскимъ правительствомъ до созданія уніи, имѣли силу только для Швеціи или для Норвегіи въ отдѣльности; ср. Aubert, La Norvège devant le droit international (Revue de droit international, 1896, v. 28, p. 81).

токолъ. Право рѣшающаго голоса однако сохраняется исключительно за королемъ. Если, вопреки ожиданію, рѣшеніе короля оказывается явно противорѣчащимъ конституціи или общему законодательству страны, — на обязанности членовъ государственнаго совѣта лежитъ представить противъ такого рѣшенія самыя энергичныя возраженія. Лицо, особое мнѣніе котораго не занесено въ протоколъ, отвѣчаетъ за рѣшеніе такъ, какъ если бы оно склоняло къ нему короля». Тѣмъ болѣе такой рѣшающій голосъ принадлежитъ королю въ вопросахъ о договорахъ, гдѣ онъ имѣетъ дѣло только съ двумя членами государственнаго совѣта. Риксдагъ обходится молчаніемъ — и здѣсь и въ той части конституціи, которая опредѣляетъ сферу его дѣятельности, ничего не говорится ни о прямомъ ни о косвенномъ участіи его въ созданіи международныхъ договоровъ.

Такимъ образомъ конституціонныя полномочія короля въ этой сферѣ кажутся очень широкими. Само собой разумѣется, они однако не идутъ такъ далеко, чтобы предоставлять королю право путемъ договоровъ мѣнять дѣйствующіе законы и вообще проводить то, что иначе требовало бы согласія риксдага. Подобное мнѣніе никогда и не отстаивалось въ Швеціи, и вопросъ шелъ только о томъ, насколько международная правоспособность короля этимъ ограничивается.

Надо помнить, что шведская конституція принадлежитъ къ числу наиболѣе самобытныхъ въ Европѣ[1]): она не представляетъ изъ себя болѣе или менѣе близкой копіи съ бельгійской конституціи 1831 года или французской хартіи 1814 г.; она выросла изъ соціально-историческихъ условій. Извѣстно, что въ Швеціи королевской власти пришлось вести сильнѣйшую борьбу съ могущественной аристократіей, что полнаго абсолютизма на развалинахъ сословнаго строя здѣсь не установилось. Государственный совѣтъ является столь же исконнымъ учрежденіемъ, какъ и англійскій privy council; въ XVII вѣкѣ до Карла XI онъ былъ самымъ вліятельнымъ органомъ въ государ-

---

[1]) Эта особенность шведской конституціи была ярко изображена епископомъ Тегнеромъ въ 1823 г., когда онъ, рекомендуя мириться со многими ея архаизмами, убѣждалъ, главное, не сломить драгоцѣннаго достоянія Швеціи — органическаго правового преемства. Приведено у Nordenflycht, Die schwedische Staatsverfassung, S. 359. Несомнѣнно, реформа 1866 г., замѣнившая представительство сословныхъ чиновъ представительствомъ общенаціональнымъ, въ извѣстномъ смыслѣ это преемство надломила и ввела Швецію въ русло общеевропейскаго конституціонализма — русло, по которому и направилась ея политическая жизнь.

ствѣ; не измѣнила дѣла и эпоха редукціи, нанесшая такой ударъ шведской аристократіи. Согласно формѣ правленія 1772 г., единогласное мнѣніе совѣта по вопросу о союзахъ, договорахъ и заключеніи мира могло даже останавливать королевское рѣшеніе[1]). Однако въ XIX вѣкѣ роль государственнаго совѣта замѣтно тускнѣетъ, хотя и предпринимались мѣры для сохраненія его авторитета (реформа 1860 г. — допущеніе членовъ государственнаго совѣта въ риксдагъ)[2]). Причины здѣсь лежатъ прежде всего въ тѣхъ общихъ условіяхъ, которыя въ современныхъ конституціонныхъ государствахъ даютъ перевѣсъ министерству надъ государственными совѣтами, но въ еще большей мѣрѣ объясняется ростомъ политическаго вѣса и авторитета риксдага, особенно послѣ избирательной реформы 1866 года.

При этомъ шведская конституція, слѣдуя здѣсь историческимъ традиціямъ, чрезвычайно сильно поставила контроль представительства за управленіемъ и судомъ; достаточно указать здѣсь на совершенно своеобразный институтъ прокуратуры риксдага[3]). То же самое мы видимъ относительно государственнаго совѣта: мнѣнія его членовъ провѣряются конституціоннымъ комитетомъ риксдага, который потомъ дѣлаетъ соотвѣтствующій докладъ общему собранію; риксдагъ же, согласно ст. 17-й конституціи, «имѣетъ право въ письменной формѣ выразить королю пожеланіе, чтобы тотъ или другой изъ подавшихъ поводъ къ неудовольствію совѣтниковъ былъ смѣщенъ и вышелъ изъ состава государственнаго совѣта». Замѣтимъ, что здѣсь принимается отвѣтственность именно за цѣлесообразность совѣтовъ («если члены государственнаго совѣта... не имѣли въ виду истинныхъ интересовъ государства, или нѣкоторые докладчики лишены безпристрастія, рвенія, способности и энергіи»). Такимъ образомъ въ сферу вѣдѣнія риксдага попадаютъ совѣты, данные по поводу договоровъ. Конечно, король не обязанъ удовлетворять просьбы риксдага объ удаленіи совѣтниковъ, но значеніе такой просьбы опредѣляется общимъ политическимъ вѣсомъ шведскаго парламента — вѣсомъ, который, несомнѣнно, возрастаетъ[4]).

---

[1]) Art. 6 — y Pölitz, Die europäischen Verfassungen, B. III.

[2]) Уставъ риксдага 1866 г., ст. 53.

[3]) Форма правленія 1809 г., ст. 96—97.

[4]) Fahlbeck, La constitution suédoise, p. 249—250. Мнѣніе Aschehoug'a (его книга Das Staatsrecht der vereinigten Königreiche Schweden und Norwegien опубликована въ 1885 г.), что шведскій государственный строй — дуалистическій, что риксдагъ не стремится, подобно датскому фолькетингу, къ парламентаризму, — точнѣе характеризовало положеніе вещей въ 80-хъ годахъ, чѣмъ теперь.

Съ другой стороны, шведская конституція значительно расширяетъ сферу королевскихъ ордонансовъ, предоставляя коронѣ въ ихъ порядкѣ издавать такъ называемые экономическіе законы[1]). Такимъ образомъ договоры, которые, по своему содержанію, въ другихъ странахъ затрогивали бы компетенцію народнаго представительства, въ Швеціи могутъ потребовать лишь изданія королевскаго указа. Сюда относятся договоры о выдачѣ преступниковъ, значительная часть почтовыхъ и телеграфныхъ соглашеній; прежде сюда входили и таможенные договоры[2]). Прекращеніе договоровъ требуетъ участія риксдага лишь въ тѣхъ случаяхъ, если благодаря этому государство теряетъ какія-нибудь права, закрѣпленныя въ законѣ, или вызывается денежное возмѣщеніе со стороны народнаго представительства. Наконецъ, естественно, какъ и въ другихъ странахъ, не проходятъ черезъ риксдагъ чисто политическіе договоры, напримѣръ конвенція 30 ноября 1855 г. съ Англіей и Франціей, въ силу коей Швеція-Норвегія обязывается не уступать частей своей территоріи въ пользу Россіи и не давать послѣдней какихъ-либо концессій, а Англія и Франція гарантируютъ за это территоріальную неприкосновенность Швеціи и Норвегіи. Впрочемъ, и въ этихъ областяхъ практика сокращаетъ королевскую прерогативу и увеличиваетъ компетенцію риксдага. Къ ней перешли вопросы о таможенныхъ пошлинахъ — именно та область, которая такъ тѣсно связана съ международными договорами. Фактически значительная часть договоровъ не проходитъ мимо риксдага. Съ другой стороны, движеніе въ сторону парламентаризма, которое мы видимъ въ новѣйшей Швеціи, весьма ослабляетъ контрастъ между сферой закона и ордонанса[3]). Въ дѣйствительности вліяніе риксдага при созданіи договоровъ не такъ сильно отличается въ настоящее время отъ вліянія англійскаго парламента.

---

[1]) Ст. 88-я: изъ среды обѣихъ палатъ риксдага могутъ исходить предложенія касательно измѣненія, толкованія или отмѣны законовъ и ордонансовъ въ области общественнаго хозяйства королевства, созданія новыхъ законовъ этого рода или установленія началъ всѣхъ отраслей государственнаго управленія. Однако риксдагъ въ этихъ вопросахъ имѣетъ право принимать лишь предложенія и совѣты, представляемые королю, который, по выслушаніи мнѣній государственнаго совѣта, поступаетъ, какъ онъ находитъ полезнымъ для страны.

[2]) Aschehoug, S. 19.

[3]) Фальбекъ, который вообще склоненъ видѣть больше сходства у шведскаго строя съ американской системой, чѣмъ съ парламентарной, видитъ одну изъ причинъ, почему парламентаризмъ не прививается, въ довольно рѣзко выраженныхъ соціальныхъ интересахъ шведскихъ партій. Однако, повидимому, это обстоятельство часто является для риксдага источникомъ силы, особенно въ бюджетныхъ вопросахъ.

Датская конституція 1849 г., пересмотрѣнная въ 1866 г., признаетъ въ ст. 18-й, что «король заключаетъ и разрываетъ союзные и торговые договоры; однако онъ не можетъ безъ согласія ригсдага уступить какую-либо часть территоріи королевства, а также подписать какое-либо обязательство, которое измѣняетъ дѣйствующія условія публичнаго права». Такъ какъ согласіе ригсдага дается не на договоръ, то формально и Данія скорѣе можетъ быть отнесена къ первой, а не второй группѣ конституціонныхъ государствъ. Смыслъ этой статьи, по признанію датскихъ юристовъ, затемняется нѣсколько неудачной редакціей; нѣтъ полной послѣдовательности и въ правительственной практикѣ относительно того, какіе договоры могутъ обойтись безъ согласія ригсдага на соотвѣтствующія законодательныя перемѣны и соотвѣтствующіе расходы, и какіе нѣтъ. Съ одной стороны, мы видимъ, что черезъ ригсдагъ проходили договоры о выкупѣ зундской пошлины, монетная конвенція со Швеціей и Норвегіей, договоръ со Швеціей о судебной помощи; съ другой — договоры о выдачѣ преступниковъ, многія почтовыя и телеграфныя конвенціи заключались помимо него[1]). Напротивъ, косвенное участіе народнаго представительства, естественно, возрастаетъ по мѣрѣ того, какъ правительство уже оказывается не въ состояніи отстоять позицію безусловнаго дуализма, наподобіе Пруссіи, и устанавливается политическая его отвѣтственность передъ фолькетингомъ.

Здѣсь мы можемъ упомянуть о тѣхъ второстепенныхъ нѣмецкихъ государствахъ, конституціи которыхъ восходятъ къ первой половинѣ XIX вѣка и которыя въ области международныхъ договоровъ, какъ и во многихъ другихъ, придерживаются принциповъ французской хартіи 1814 года. Конституціи Баваріи (1818 г.), Бадена (1818 г.), Гессена (1820 г.), Саксоніи (1831 г.) умалчиваютъ о договорахъ, перечисляя дѣла, входящія въ компетенцію представительства; а такъ какъ всѣ онѣ стоятъ на почвѣ монархической презумпціи, т.-е. оставляютъ за монархомъ все, передача чего палатамъ не оговорена спеціально, — то всѣ онѣ предполагаютъ, что право заключать договоры всецѣло принадлежитъ главѣ государства. При этомъ однако остается обычное участіе палатъ въ законодательствѣ и бюджетѣ. Характерно, что Зейдель, который вообще такъ склоненъ къ широкому истолкованію правъ короны, вполнѣ признаетъ, что въ Баваріи выполненіе договоровъ, связанныхъ съ законодательными и бюджетными перемѣнами, не можетъ совершаться иначе, какъ съ согласія ландтага[2]); то же самое

[1]) Goos und Hansen, Das Staatsrecht des Königreichs Dänemarks, S. 75.
[2]) Seydel, Das Staatsrecht des Königreichs Bayerns, S. 328.

подтверждаетъ Виландтъ для Бадена[1]. Конечно, съ образованіемъ Германской имперіи эти права потеряли почти практическое значеніе; можно еще упомянуть участіе представителей пограничныхъ нѣмецкихъ государствъ при выработкѣ договоровъ имперіи съ Австро-Венгріей и Швейцаріей и почтово-телеграфныхъ конвенцій[2]).

Намъ остается разсмотрѣть два государства, которыя по своимъ конституціоннымъ особенностямъ имѣютъ много общаго и для которыхъ по ихъ міровому положенію интересы внѣшней политики въ одинаковой мѣрѣ важны — Россіи и Японіи. Что касается послѣдней, то здѣсь, какъ извѣстно, вся конституція построена на ярко выраженномъ монархическомъ началѣ. Согласно 4-й ст., «импе-

---

[1]) Das Staatsrecht des Grossherzogtum Badens, S. 50. Въ новой обработкѣ, у Walz, Das Staatsrecht des Grossherzogtum Badens, S. 490: молчаніе баденской конституціи показываетъ, что вся международная правоспособность къ заключенію договоровъ, поскольку она не ограничивается общеимперской компетенціей, остается за великимъ герцогомъ; народное представительство участвуетъ, лишь поскольку измѣняются законодательство и бюджетъ.

Особо стоитъ здѣсь виртембергская конституція 1819 г., которая въ ст. 85-й формально оговариваетъ участіе народнаго представительства въ созданіи договоровъ: «der König vertritt den Staat in allen seinen Verhältnissen gegen andere Staaten. Es kann jedoch ohne Einwilligung der Stände durch Verträge mit Auswärtigen kein Teil des Staatsgebietes und Staatseigentums veräussert, keine neue Last auf das Königreich übernommen, und kein Landesgesetz abgeändert oder aufgehoben, keine Verpflichtung, welche den Rechten der Staatsbürger Eintrag thun werden, eingegangen, namentlich kein Handelsvertrag, welche eine neue gesetzliche zur Folge hätte, und kein Subsidenvertrag zur Verwendung der königlichen Truppen in einem Deutschland nicht betreffenden Kriege geschlossen werden». Уже Моль въ своемъ Staatsrecht des Königreichs Würtemberg, B. I, S. 219, обращалъ вниманіе, насколько широко поставлено здѣсь право участія народнаго представительства, что особенно знаменательно, если вспомнить хронологическую дату виртембергской конституціи. Сфера договоровъ, требующихъ участія представительства, была здѣсь даже шире, чѣмъ въ Пруссіи по конституціи 1850 г.; такъ, прусско-виртембергская конвенція о лѣсныхъ порубкахъ и потравахъ въ пограничныхъ мѣстахъ 14 декабря 1864 г. въ Виртембергѣ была представлена ландтагу, а въ Пруссіи нѣтъ. Въ новѣйшей монографіи Göz, Das Staatsrecht des Königreichs Würtemberg, S. 91, указывается, что въ этихъ случаяхъ согласіе народнаго представительства необходимо не только для государственно-правовой, но и международно-правовой силы договора.

[2]) Характеръ второстепенныхъ нѣмецкихъ государствъ, какъ субъектовъ международнаго права, выступаетъ, напримѣръ, на Боденскомъ озерѣ, гдѣ, повидимому, осуществляется кондоминатъ пяти береговыхъ государствъ: Австріи, Швейцаріи, Баваріи, Виртемберга и Бадена; см. Rettich, Die völker- und staatsrechtlichen Verhältnisse des Bodensees, S. 98. О правѣ договоровъ у отдѣльныхъ государствъ, входящихъ въ Reich, см. Proebst, Der Abschluss der völkerrechtlichen Verträge, S. 243.

раторъ стоитъ во главѣ имперіи, объединяя въ своемъ лицѣ всѣ верховныя права»; выражаясь терминомъ, обычнымъ у нѣмецкихъ юристовъ, онъ есть носитель (Träger) верховной власти. Въ противоположность формулѣ парламентарнаго строя японская конституція утверждаетъ, что монархъ не только царствуетъ, но и управляетъ[1]). Вся сфера представительства государства во внѣ, въ томъ числѣ и заключеніе договоровъ, всецѣло принадлежитъ императору по ст. 13-й; ни о какомъ участіи народнаго представительства не говорится. Слѣдуетъ ли изъ этого, что нѣтъ такого участія и въ косвенной формѣ — въ правѣ давать согласіе или отвергать законодательныя и бюджетныя измѣненія, вытекающія изъ договоровъ? Юдуру (Judourou) въ вышедшей на французскомъ языкѣ монографіи объ японской конституціи понимаетъ право императора заключать договоры въ самомъ широкомъ смыслѣ. Императоръ абсолютно не связанъ участіемъ палатъ; онъ можетъ заключать всѣ договоры — финансовые, военные и связанные съ измѣненіемъ гражданскаго права: всѣ соглашенія императора съ иностранными державами обязательны для націи[2]).

Ученикъ Лабанда, Аримори, склоняется къ такому же толкованію[3]): японскій парламентъ всецѣло связанъ договорами. Нужно ли для дѣйствительности договора, заключеннаго съ иностранными державами, одобренія парламента или нѣтъ? — относительно этого вопроса ни конституція ни прочіе законы не содержатъ никакихъ указаній. Заключеніе договора съ иностранной державой и сообщеніе ему правовой обязательности внутри страны

---

[1]) Ito, участникъ созданія конституціи, въ своихъ Commentaries on the constitution of the Empire of Japan переводитъ первый параграфъ японской конституціи такъ: the empire of Japan shall be reigned over and governed by a line of emperors unbroken for age eternal.

[2]) Judourou, La constitution de l'empire du Japon, p. 46: au point de vue international, l'Empereur représent le Japon avec une plénitude absolue. Il conclut sous sa seule autorité toutes sortes de traités. Les traités qui concernent les finances pas plus que les traités d'alliance militaire ou que les traités, qui intéressent les droits de l'individu, n'ont besoin d'être ratifiés par les Chambres; la volonté de l'Empereur suffit. En cette matière la constitution a conservé à l'Empereur un pouvoir sans limites. Tous les accords qu'il a consentis avec les puissances étrangères s'imposent de plein droit au pays.

[3]) Arimori, Das Staatsrecht von Japan (1892). Ср. Joricadsu-von-Matsudura, Die völkerrechtlichen Verträge des Kaisertums Japan (1890), книга написана, впрочемъ, еще до того момента, когда конституція начала функціонировать. Въ этой большой монографіи объ участіи какомъ бы то ни было парламента не говорится ничего. По поводу пересмотра договоровъ прямо указывается, что онъ зависитъ всецѣло отъ воли императора.

(die Anordnung dessen rechtlichen Wirksamkeit gegenüber dem Inlande) суть два различные правовые акта: одно есть международный двусторонній договоръ, другое — односторонній актъ государственнаго характера. Первое право, по конституціи, принадлежитъ императору. Можетъ ли онъ осуществить и второй актъ государственнаго волеизъявленія безъ содѣйствія и одобренія парламента? Согласно японской конституціи, нужно на этотъ вопросъ отвѣчать утвердительно. Если императоръ на основаніи конституціоннаго права заключилъ договоръ съ иностраннымъ государствомъ, то государство обязано передъ контрагентомъ его выполнить. Поэтому императоръ, какъ высшій органъ государства, издаетъ новеллы — указы, въ порядкѣ управленія, согласно 9-й ст. конституціи, должностнымъ лицамъ и подданнымъ о выполненіи обязательства, создаваемаго договоромъ. Изданныя въ этомъ порядкѣ повелѣнія императора устанавливаютъ государственно-правовую дѣйствительность международнаго договора. Если этотъ актъ управленія содержитъ правовую норму, то онъ является закономъ въ матеріальномъ смыслѣ, созданнымъ не въ законодательномъ порядкѣ. За содержаніе договора отвѣчаетъ передъ императоромъ соотвѣтствующій министръ[1]). Это очень странное толкованіе, и съ точки зрѣнія европейскаго конституціонализма его принять нельзя. Какъ уже отмѣтилъ Бруно Вейль, ст. 9-я не даетъ права издавать ордонансы contra legem. Она гласитъ слѣдующее: «императоръ издаетъ или приказываетъ издать указы, необходимые для исполненія законовъ, для поддержанія порядка и общественнаго спокойствія и для роста благосостоянія своихъ подданныхъ. Но указы ни въ какомъ случаѣ не должны нарушать дѣйствующаго закона»[2]). А у японскаго парламента при всей ограниченности его правъ есть все-таки неотъемлемое право давать согласіе на законы.

И это не только теоретическія соображенія. Передъ введеніемъ конституціи и въ первые ея годы микадо ратифицировалъ рядъ договоровъ съ иностранными державами объ отмѣнѣ консульской юрисдикціи для европейскихъ и американскихъ подданныхъ, находящихся въ имперіи, при условіи реформы японскаго матеріальнаго и процессуальнаго права. Вопросъ о консульской юрисдикціи былъ однимъ изъ самыхъ острыхъ: онъ крайне болѣзненно дѣйствовалъ на національное самолюбіе, и все-таки вступленіе въ силу этихъ

---

[1]) Arimori, S. 63.

[2]) Это явствуетъ и изъ толкованія Ito къ 9-й ст., касающейся Notverordnungen — Commentaries on the constitution, p. 15.

договоровъ весьма замедлялось тѣмъ обстоятельствомъ, что парламенты постоянно отсрочивали введеніе кодексовъ въ дѣйствіе и безпрестанно распускались. Въ эти короткія легислатуры нельзя было успѣть провести новые кодексы, но никто не считалъ возможнымъ издать ихъ въ порядкѣ ст. 9-й[1]).

Повидимому, Аримори полагаетъ, что свобода заключать договоры ограничена не обычными законами, а конституціей: нарушить ее путемъ договора не можетъ и самъ императоръ. Онъ приводитъ примѣръ договора съ Соединенными Штатами, въ силу котораго императоръ имѣетъ право, но не обязанность, въ извѣстныхъ случаяхъ выдавать своихъ подданныхъ американскому правительству. По мнѣнію Аримори, эта 7-я ст. японско-американскаго договора 1886 года противорѣчитъ конституціоннымъ гарантіямъ личныхъ правъ гражданъ, заключающимся въ статьяхъ 22-й, 23-й и 24-й. Страннымъ образомъ онъ игнорируетъ, что договоръ заключенъ въ 1886 г., то-есть до введенія конституціи. Поэтому самъ договоръ не могъ вначалѣ быть антиконституціоннымъ; онъ могъ стать таковымъ лишь съ 1889 года.

Важна однако не эта сторона дѣла. Важно то, что японская конституція не даетъ дѣйствительно никакихъ гарантій ни противъ злоупотребленія 9-й статьей вобще ни противъ осуществленія договоровъ, затрогивающихъ компетенцію народнаго представительства, безъ участія этого представительства. Японская конституція не знаетъ отвѣтственности министровъ передъ парламентомъ — ни политической ни судебной. Министры, контрасигнующіе указы и рескрипты императора, отвѣтственны исключительно передъ нимъ. Слѣдовательно, содержаніе договоровъ всецѣло зависитъ отъ правительства, и здѣсь противъ него не можетъ быть даже возбуждено никакое impeachment. Что касается до бюджетныхъ вотумовъ, связанныхъ съ договорами, то мы здѣсь имѣемъ, съ одной стороны, 62-ю статью, по которой безъ согласія парламента не можетъ быть заключено какое-либо финансовое обязательство, обременяющее государственное казначейство, а съ другой — 67-ю статью, въ силу коей расходы, вызванные законными обязательствами правитель-

[1]) Dumolard, Le Japon politique, économique et social, ch. XI: la révision des traités; Dubois, La codification au Japon et la révision des traités (Revue générale de droit international public, 1895, v. 2, n° 1, p. 111); Jorikadzu-von-Matsudura, Die völkerrechtlichen Verträge des Kaisertums Japan, S. 285. Въ доконституціонный періодъ у Японіи былъ заключенъ договоръ, стипулирующій отказъ отъ консульской юрисдикціи съ одной Мексикой — 30 ноября 1888 года.

ства, не могутъ быть ни отмѣнены ни уменьшены парламентомъ безъ согласія правительства. Ито въ своихъ комментаріяхъ подводитъ расходы, вытекающіе изъ договоровъ съ иностранными державами, именно подъ категорію указанныхъ въ ст. 67-й. Очевидно, между этими двумя статьями возможна коллизія, и послѣднее слово, по общему духу японской конституціи, съ ея чрезвычайно ограниченнымъ бюджетнымъ правомъ, съ ея столь ярко выраженнымъ характеромъ lex imperfectissima, остается за монархомъ и правительствомъ. Именно эта правительственная безотвѣтственность и образуетъ такой контрастъ между Японіей и Англіей, которыя по чисто формальному признаку—отнесенію договоровъ къ прерогативѣ короны—можно было объединить въ одну группу.

Наши основные законы 23 апрѣля 1906 г. во многомъ болѣе подходятъ къ японской конституціи, чѣмъ къ обычнымъ европейскимъ; и они не признаютъ отвѣтственности министровъ — ни судебной ни политической — передъ Государственной Думой и Государственнымъ Совѣтомъ (ст. 123), и они даютъ весьма ограниченное бюджетное право этимъ органамъ (стт. 114—117). Могутъ ли однако быть создаваемы договоры, связанные съ законодательными перемѣнами и съ такими частями бюджета, которыя входятъ въ компетенцію русскаго народнаго представительства, безо всякаго участія Государственной Думы и Совѣта? По общему смыслу нашихъ основныхъ законовъ на это приходится дать отрицательный отвѣтъ[1]). И положеніе о Государственной Думѣ въ ст. 31-й прямо говоритъ, что «вѣдѣнію Думы подлежатъ предметы, требующіе изданія законовъ и штатовъ», а также «измѣненія, дополненія, пріостановленія дѣйствія и отмѣны ихъ». Однако гарантіи здѣсь весьма слабы. Финансовыя обязательства, вытекающія изъ договора, могутъ быть забронированы ссылкой на ст. 114-ю основныхъ законовъ, которая соотвѣтствуетъ 67-й ст. японской конституціи: «при обсужденіи государственной росписи не подлежатъ исключенію или сокращенію назначенія на платежи по государственнымъ долгамъ и по другимъ принятымъ на себя Россійскимъ Государствомъ обязательствамъ». Безъ установленной отвѣтственности министерства передъ народнымъ представительствомъ эта статья можетъ сдѣлаться источникомъ весьма крупныхъ внѣдумскихъ расходовъ, тѣмъ болѣе, что относительно государственныхъ займовъ требуется все-таки согласіе народнаго представительства

---

[1]) Лазаревскій, Лекціи по русскому государственному праву, т. 1, с. 204.

(ст. 118; въ порядкѣ верховнаго управленія устанавливаются лишь время и условія займовъ), а объ остальныхъ обязательствахъ ничего подобнаго не говорится. Характерно, что и по нашимъ основнымъ законамъ и по японской конституціи для измѣненія границъ государства не требуется законодательнаго порядка[1]).

До введенія конституціоннаго режима договоры ратифицировались Государемъ и публиковались въ «собраніи узаконеній и распоряженій правительства»[2]). Не ставилось вопроса, должны ли договоры создаваться въ порядкѣ законовъ или указовъ. Однако, если принимать критерій различенія законовъ и указовъ, выставленный Коркуновымъ, то созданіе договоровъ слѣдуетъ отнести скорѣе ко второму порядку, ибо договоры, по правилу, не проходили черезъ Государственный Совѣтъ. Правда, учрежденіе Государственнаго Совѣта, перечисляя компетенцію послѣдняго, относило сюда вмѣстѣ съ объявленіемъ войны и заключеніемъ мира и «другія важныя внѣшнія мѣры, когда по усмотрѣнію обстоятельствъ могутъ онѣ подлежать предварительному общему соображенію»[3]), но это было совершенно неопредѣленное указаніе, не имѣющее практической цѣны и не создавшее никакого usus'a. Въ видѣ исключенія былъ внесенъ въ Государственный Совѣтъ нынѣ дѣйствующій русско-германскій торговый договоръ, что, очевидно, было связано съ признаніемъ исключительно важныхъ послѣдствій, проистекающихъ изъ него для русскаго земледѣлія: правительство какъ бы сознавало здѣсь всю тяжесть лежащей на немъ отвѣтственности. Что касается до конституціоннаго періода, то до сихъ поръ правительство держалось взгляда, что договоры, даже связанные съ бюджетными ассигновками, совершенно не касаются представительныхъ органовъ. Такъ ихъ миновало русско-турецкое соглашеніе, въ силу коего часть контрибуціи, выплачиваемой Турціей, уступалась за признаніе болгарской независимости. Несомнѣнно, практическое разграниченіе компетенцій здѣсь есть дѣло будущаго, всецѣло зависящее отъ основного вопроса — какъ сложатся болѣе опредѣленныя отношенія предста-

---

[1]) Если не считать ст. 1-й основныхъ законовъ относительно единства и нераздѣльности Россіи. Можно ли было бы однако на основаніи ея утверждать, будто, напримѣръ, портсмутскій договоръ, если бы онъ былъ заключенъ уже послѣ изданія основныхъ законовъ, подлежалъ бы прохожденію черезъ думу и совѣтъ? Это представляется несомнѣнной натяжкой.

[2]) Бар. Нольде, Законодательная санкція международныхъ договоровъ въ Россіи («Право», 1906, № 46).

[3]) Учрежденіе Государственнаго Совѣта (изд. 1901 г.), гл. II, ст. 31, п. 6.

вительства и правительства. Пока же Россія по типу созданія договоровъ ближе всего подходитъ къ Японіи и какъ нельзя болѣе далека отъ англійскаго режима.

Мы разсмотрѣли первую группу конституціонныхъ государствъ, объединенныхъ признакомъ, что созданіе договора передается главѣ государства, а объ участіи народнаго представительства умалчивается. Ясно, что въ предѣлахъ этой группы основной моментъ, обращающій на себя вниманіе—это наличность или отсутствіе политической отвѣтственности. Здѣсь, разумѣется, нельзя удовлетворяться однимъ утвержденіемъ или отрицаніемъ, нельзя ставить правила tertium non datur; слишкомъ много оттѣнковъ содержитъ переходъ отъ полной безотвѣтственности къ совершенно признанной и прочно установленной отвѣтственности, и слишкомъ важны здѣсь эти степени.

Вторая группа нами была опредѣлена, какъ таковая, гдѣ въ конституціяхъ оговаривается обязательность согласія народнаго представительства на договоры, связанные съ законодательными и бюджетными измѣненіями. Эта группа самая многочисленная; можно было бы ее назвать типичной для европейскихъ конституцій. Сюда можно отнести Австро-Венгрію (законъ объ общихъ дѣлахъ 21 дек. 1867 г., § 1; австрійскій основной законъ объ осуществленіи правительственной и исполнительной власти 21 дек. 1867 г., § 5; венгерскій законъ, XII, 1867), Пруссію (К. 1850 г., § 48), Германію (К. 1871 г., IV, 11), Нидерланды (Gr. 1887 г., § 59), Бельгію (К. 1831 г., § 68), Францію (конституціонный законъ о взаимныхъ отношеніяхъ государственныхъ властей 16 іюля 1875 г., § 8), Испанію (К. 1876 г., § 55), Италію (St. 1848 г., § 5), Румынію (К. 1866 г., § 93), Сербію (К. 1903 г., § 52), Грецію (К. 1864 г., § 32), Черногорію (К. 1905 г., § 7). Относительно нѣкоторыхъ конституцій, въ виду неясности текста, могутъ возникать сомнѣнія. Такъ, неясной представляется 93-я ст. румынской конституціи, согласно которой «король заключаетъ съ иностранными государствами конвенціи о торговлѣ, мореплаваніи и иныя того же характера; но для того, чтобы эти акты получили обязательную силу, они предварительно должны быть предложены на утвержденіе законодательной власти и одобрены ею». Можетъ казаться, что здѣсь вообще дается право парламенту утверждать всѣ договоры, какъ таковые, и что Румынія въ этомъ отношеніи болѣе бы подходила къ третьей отмѣченной нами группѣ. Однако изъ текста не явствуетъ, что имѣются въ виду

всѣ договоры: очевидно, напримѣръ, относительно союзныхъ договоровъ нельзя сказать, чтобы они были того же характера, что и соглашенія о торговлѣ и мореплаваніи. Надо помнить, что румынская конституція возникла въ эпоху, когда Румынія еще находилась подъ сюзеренной властью Турціи, т.-е. когда она еще не обладала международно-правовымъ суверенитетомъ, и, естественно, во всемъ, касающемся внѣшней политики, она отличалась большей лаконичностью, а конституціонные законы 13 октября 1879 г. и 8 іюня 1884 г. не затронули этихъ ея частей[1]).

Содержаніе договоровъ, подлежащихъ парламентскому одобренію, опредѣляется конституціоннымъ текстомъ, въ общемъ, довольно единообразно. Иногда оно устанавливается совершенно формально, какъ въ германской конституціи, которая просто отсылаетъ къ перечисленнымъ въ ст. 4-й предметамъ имперскаго законодательства. Обычно указывается, что сюда входятъ договоры, которые налагаютъ финансовыя обязательства на государство и отдѣльныхъ гражданъ, договоры торговые, измѣняющіе права гражданъ[2]); всюду такого согласія требуютъ договоры, связанные съ измѣненіемъ государственной территоріи, что вытекаетъ изъ принципа, что всякое такое измѣненіе можетъ быть произведено лишь въ законодательномъ порядкѣ[3]). Французская конституція вводитъ, сверхъ того, всѣ мирные договоры, а испанская — договоры о наступательныхъ союзахъ[4]). Часто присоединяется оговорка, что всѣ договоры, по возможности, представляются парламенту

---

[1]) Столь же неясно редактирована 17-я ст. болгарской конституціи, выработанной тырновскимъ собраніемъ въ 1879 г.: «князь есть представитель страны во всѣхъ сношеніяхъ съ иностранными государствами; именемъ его и съ уполномочія народнаго собранія заключаются съ правительствами сосѣднихъ державъ особыя соглашенія по дѣламъ управленія страной, требующія участія и содѣйствія этихъ правительствъ». Опять-таки эта статья можетъ быть понята лишь въ связи съ вассальнымъ положеніемъ Болгаріи, которое теперь окончилось. Замѣтимъ, что въ ст. 105-й, гдѣ перечисляются предметы вѣдѣнія народнаго собранія, о договорахъ не говорится ничего.

[2]) По сербской конституціи, — какъ гражданскія, такъ и публичныя. Датская, которая скорѣе подходитъ къ первой группѣ, говоритъ въ ст. 18-й объ условіяхъ публичнаго права вообще.

[3]) Сербская конституція въ ст. 4-й даже признаетъ, что измѣненіе государственной территоріи можетъ быть произведено лишь въ томъ порядкѣ, который установленъ для пересмотра конституціи, т.-е. при участіи «великой скупщины»; обычнымъ законодательнымъ порядкомъ происходитъ лишь «исправленіе границъ ненаселенныхъ территорій, не имѣющихъ большого значенія». Надо помнить, какъ остро стоятъ на Балканскомъ полуостровѣ всѣ вопросы о территоріальныхъ границахъ.

[4]) VI, 55, 4.

для освѣдомленія (конституціи бельгійская, нидерландская, италіанская, сербская), и что тайныя статьи не должны противорѣчить опубликованнымъ (бельгійская, испанская). Слѣдовательно, здѣсь нѣтъ особенно рѣзкихъ колебаній въ компетенціи парламента.

Много общаго найдемъ мы также между тѣми формами, въ которыхъ парламентъ даетъ свое одобреніе договорамъ. Правда, терминологія, употребляемая конституціями, здѣсь нѣсколько различается. Иногда говорится прямо о согласіи на договоръ, иногда — о согласіи на то, чтобы договоръ получилъ обязательную силу; дается оттѣнокъ или болѣе прямого или болѣе косвеннаго участія законодательныхъ органовъ. Не слѣдуетъ однако придавать этимъ редакціоннымъ различіямъ существеннаго значенія, а тѣмъ болѣе конструировать изъ нихъ право исполнительной власти и народнаго представительства, какъ это дѣлаетъ Гнейстъ. Конкретное опредѣленіе этого права можетъ быть извлечено только изъ нормъ, регулирующихъ текущую дѣятельность парламента — парламентскихъ наказовъ, а еще болѣе изъ конституціонной практики.

Историческое значеніе бельгійской конституціи, какъ образца, должно остановить наше вниманіе прежде всего на ней. 68-я статья ея гласитъ: «король... заключаетъ мирные, союзные и торговые договоры. Онъ доводитъ о нихъ до свѣдѣнія палатъ, какъ только интересы и безопасность государства это позволятъ, сопровождая ихъ соотвѣтствующими объясненіями. Договоры торговые и тѣ, которые могутъ обременить государство или связать лично бельгійцевъ, вступаютъ въ силу только послѣ полученія согласія палатъ. Уступка, обмѣнъ и приращеніе территоріи можетъ состояться только въ силу закона. Тайныя статьи трактатовъ ни въ какомъ случаѣ не могутъ противорѣчить статьямъ обнародованнымъ».

Спрашивается прежде всего: какіе договоры сюда входятъ? Относительно категорій, принадлежащихъ къ компетенціи короля, сомнѣнія быть не можетъ: здѣсь, какъ и во французскихъ хартіяхъ 1814 и 1830 гг., имѣется въ виду право заключенія договоровъ вообще, а мирные, союзные и торговые приводятся лишь какъ наиболѣе важные. Что касается договоровъ, подлежащихъ одобренію палатъ, то данное перечисленіе ихъ явилось въ результатѣ извѣстнаго компромисса между теченіями, обнаружившимися въ бельгійскомъ учредительномъ конгрессѣ. Проектъ конституціонной комиссіи предполагалъ отдать заключеніе всѣхъ договоровъ въ руки короля, оставивъ обязанность только освѣдомлять

палаты; здѣсь авторы проекта, просто, заимствовали формулировку изъ нидерландской конституціи 1815 г., ст. 58-я[1]), а Франсманъ и Форжеръ предлагали, напротивъ, по примѣру французскихъ революціонныхъ конституцій, чтобы договоры проходили черезъ парламентъ въ законодательномъ порядкѣ[2]). Тогда Ванъ-Мееневъ внесъ примирительную поправку[3]), которая и послужила основой для 68-й ст. конституціи.

Коренной смыслъ этой статьи — невозможность путемъ договора измѣнять законъ или бюджетъ. Поэтому еще въ 1840 г. бельгійскій сенатъ призналъ, что торговые договоры требуютъ одобренія парламента лишь постольку, поскольку они измѣняютъ существующіе тарифы и устанавливаютъ нѣкоторыя новыя условія взаимнаго допущенія бельгійскихъ и иностранныхъ судовъ. Въ данномъ случаѣ сенатъ поддерживалъ точку зрѣнія бельгійскаго правительства, которое передало заключенный имъ договоръ 1839 года съ Тунисомъ о «дружбѣ, торговлѣ и мореплаваніи» въ парламентъ лишь для освѣдомленія, а не для утвержденія, ибо этотъ договоръ не влекъ за собой никакихъ новыхъ расходовъ для государства, не измѣнялъ таможеннаго тарифа и давалъ бельгійскимъ подданнымъ въ Тунисѣ преимущество болѣе обезпеченной неприкосновенности. «Договоры, обременяющіе государство», т.-е. тѣ, которые вызываютъ денежныя издержки. Въ учредительномъ конгрессѣ Лебо рѣзко нападалъ на неопредѣленность выраженія, а Бейстъ предлагалъ замѣнить его оговоркой, что договоръ безъ согласія парламента не можетъ признать государственныхъ долговъ (des dettes à la charge de l'Etat). По смыслу принятаго текста, бюджетныя послѣдствія должны вытекать прямо, а не косвеннымъ или отдаленнымъ путемъ изъ договора[4]). «Договоры, связывающіе лично бельгійцевъ» — очевидно, они относятся по преимуществу къ области такъ называемаго частнаго международнаго права. По словамъ

---

[1]) Exposé des motifs de la constitution belge, p. 585: le chef de l'Etat fait les traités de paix, d'alliance et de commerce; il en donne connaissance aux Chambres, aussitôt que l'interêt et la sûreté de l'Etat le permettent.

[2]) Les traités de paix, d'alliance et de commerce sont proposés, discutés et décrétés comme les lois.

[3]) Les traités de commerce et ceux qui pourraient grever l'Etat ou lier individuellement des Belges n'ont effet qu'après avoir reçu l'assentiment des Chambres.

[4]) Exposé des motifs, p. 587; cp. Michon, p. 368—369. По объясненію Croquet, La constitution belge, p. 140, сюда должны относиться и союзные договоры, если они тоже въ бюджетномъ смыслѣ обременяютъ государство (s'ils grèvent l'Etat).

Бельтіенса[1]), сюда относятся договоры о взаимной судебной помощи, о выдачѣ преступниковъ, о взаимной гарантіи фабричныхъ клеймъ и марокъ, о правахъ иностранныхъ анонимныхъ обществъ и т. п. И здѣсь, повидимому, бельгійскіе комментаторы не считали возможнымъ дать расширенное толкованіе, при которомъ, очевидно, огромная часть договоровъ въ той или другой формѣ будетъ отзываться на судьбѣ бельгійскихъ гражданъ; сюда могутъ относиться и союзные договоры, поскольку они способны возлагать обязательства на населеніе Бельгіи[2]). Наконецъ, совершенно ясна необходимость согласія парламента на территоріальныя измѣненія[3]); она можетъ быть иллюстрирована новѣйшей постановкой вопроса о присоединеніи Конго.

Вотъ главные типы договоровъ, идущихъ черезъ парламентъ; но какъ мы уже говорили, установленіе этихъ типовъ есть какъ бы лишь слѣдствіе изъ принципа неприкосновенности законодательныхъ и бюджетныхъ правъ народнаго представительства. Поэтому черезъ палаты долженъ пройти всякій вообще договоръ, хотя бы и не относящійся къ даннымъ категоріямъ, исполненіе котораго могло бы нарушить эти права.

Договоры, не входящіе сюда, относятся къ компетенціи монарха и министровъ. Такъ, бельгійскіе комментаторы въ общемъ признаютъ, что мирные договоры не требуютъ согласія парламента[4]), и противоположное мнѣніе Пикара, помѣщенное въ Pan-

---

[1]) Beltjens, La constitution belge revisée, p. 463.

[2]) Thonissen, La constitution belge annotée, v. I, p. 224. Ср. Giron, Le droit public de la Belgique, p. 177. Ставя вопросъ, что значитъ «lier individuellement des Belges», авторъ объясняетъ: «ces termes n'offrent pas un terme précis. On doit comprendre par là les traités qui exercent une influence sur la jouissance des droits privés et publics des Belges, ceux qui par exemple déclarent exécutoires en Belgique des condamnations anonymes étrangères à ester en justice, qui modifient la dispositon du Code civil touchant la caution iudicatum solvi, les traités d'extradition, les conventions internationales, qui ont pour objet la garantie réciproque des marques de fabrique et de commerce».

[3]) Границы Бельгіи установлены договоромъ съ Нидерландами 19 апрѣля 1834 г. Когда послѣдній былъ представленъ бельгійскому парламенту, нѣкоторые, указывая на 1-ю ст. конституціи, настаивали, что перемѣна границъ можетъ произойти лишь въ порядкѣ, предусмотрѣнномъ для измѣненія конституціонныхъ законовъ. Но взяло верхъ противоположное мнѣніе, ссылавшееся на 68-ю ст., мнѣніе, которое признавало здѣсь достаточнымъ простой законодательный порядокъ; см. у Thonissen, p. 4.

[4]) Thonissen, p. 221: tout ce qu'on peut raisonnablement exiger, c'est que les traités de paix qui pourraient grever l'Etat ou lier individuellement des Belges soient soumis à l'approbation des Chambres.

dectes belges, основанное на томъ, что и мирные договоры могутъ обременять націю, вызвано не столько юридическими основаніями, сколько политическими симпатіями автора. Конечно, въ виду нейтрализаціи Бельгіи, самый споръ о мирныхъ договорахъ носитъ чисто академическій характеръ.

Что касается до формъ участія парламента въ различныхъ договорахъ, то надо помнить прежде всего, что 68-я ст. явилась компромиссомъ между текстомъ комиссіи, гдѣ все предоставлялось главѣ государства, а парламенту лишь освѣдомленіе, и поправкой Траутмана, который для всѣхъ внѣшне-политическихъ актовъ требовалъ непосредственной санкціи палатъ[1]). Очевидно, это участіе не можетъ быть истолковано въ смыслѣ Гнейста, будто оно вовсе не требуется для международно-правовой обязательности договора, а лишь для вытекающихъ изъ него внутренно-государственныхъ послѣдствій, и будто королевская ратификація уже безусловно связываетъ страну въ ея международномъ оборотѣ. Къ близкому толкованію подошелъ одинъ изъ старинныхъ изслѣдователей бельгійскаго государственнаго права Тимюсъ, который настаивалъ на томъ, будто парламентъ участвуетъ лишь въ осуществленіи, а не созданіи договора[2]). Это толкованіе, при коемъ бы стиралось различіе англійской и бельгійской системы, противорѣчитъ тексту, который прямо гласитъ: *договоры* не имѣютъ силы иначе, какъ съ согласія палатъ (les traités n'ont d'effect qu'après avoir reçu l'assentiment des Chambres), противорѣчитъ самымъ основамъ бельгійскаго государственнаго права, которое признаетъ за королемъ власть лишь въ предѣлахъ, указанныхъ конституціей, — противорѣчитъ практикѣ. Въ отличіе отъ Англіи, въ Бельгіи палатамъ предлагается одобрить не проектъ закона, вытекающаго изъ договора, а проектъ самаго договора; обычно, это дѣлается въ формѣ закона, состоящаго изъ одной статьи и утверждающаго, что договоръ получаетъ полную силу.

Право вносить поправки въ договоръ принадлежитъ палатамъ лишь въ томъ смыслѣ, что онѣ, не утверждая договора, уже заключеннаго, представляютъ правительству условія, на которыхъ при возобновленіи переговоровъ подобный трактатъ получилъ бы парла-

---

[1]) «Le droit de déclarer la guerre, de faire la paix, les traités d'alliance et de commerce appartient au pouvoir législatif». Huyttens, Discussions du congrès national de Belgique, v. II, p. 76.

[2]) Thimus, Droit public de la Belgique, v. II, p. 174: il n'a besoin de l'assentiment des Chambres pour les traités de cette catégorie que pour leur mise à l'exécution.

ментскую санкцію. Это явствуетъ изъ весьма обстоятельныхъ объясненій, которыя далъ въ палатѣ депутатовъ въ 1882 г. министръ иностранныхъ дѣлъ Фреръ-Орбанъ по поводу франко-бельгійскаго торговаго договора[1]). Согласіе парламента можетъ быть дано также въ видѣ предварительнаго полномочія королю заключить извѣстный договоръ; при этомъ подобное уполномочіе дается въ общей формѣ; подробности предоставляются усмотрѣнію исполнительной власти. Примѣры такихъ уполномочій встрѣчаются въ практикѣ нерѣдко: сюда можно отнести законъ 29 апрѣля 1868 г. о почтовыхъ конвенціяхъ, которыя могутъ быть заключаемы монархомъ; законъ 1879 г., предоставляющій заключать договоры относительно промышленной собственности. Широта предоставляемыхъ полномочій, конечно, можетъ быть различна; законъ 1834 года давалъ право королю заключить договоръ объ отдѣленіи Бельгіи и Голландіи «съ такими условіями и оговорками, которыя Его Величество признаетъ необходимымъ и полезнымъ въ интересахъ страны»[2]). Отъ этого отличается случай, когда парламентъ принимаетъ новый законъ, регулирующій какую-нибудь отрасль государственной дѣятельности, въ предѣлахъ котораго договоры вообще могутъ обходиться безъ согласія парламента; сюда, напримѣръ, относится законъ 15 марта 1874 г. о выдачѣ преступниковъ, гдѣ ничего не говорится о договорахъ, а устанавливаются условія, на которыхъ правительство можетъ выдавать иностранцевъ, находящихся на бельгійской территоріи и осужденныхъ судомъ своей страны.

Конституція не предусматриваетъ, въ какой моментъ договоръ долженъ быть представленъ парламенту: старая практика установила, обычно, передачу послѣ ратификаціи. Съ конца 80-хъ годовъ установился другой порядокъ, очевидно, болѣе соотвѣтствующій смыслу конституціонной нормы: договоры передаются парламенту до ратификаціи. Очевидно, этотъ порядокъ представляетъ всѣ преимущества въ смыслѣ предупрежденія международныхъ конфлик-

---

[1]) Ср. докладъ Сабатье отъ имени центральной секціи палаты, Documents parlementaires, Session 1886—87, v. II, № 75: depuis la conclusion du traité qui nous occupe, des observations ont été adressées soit à la Chambre, soit directement au Gouvernement par des associations ou par des particuliers sur différents articles du tarif. Elles nous ont été transmises et nous les examinerons; mais il est évident que la Législature n'a d'autre alternation que d'approuver ou de rejeter le traité dans son ensemble, tout amendement des actes internationaux ne pouvant le cas échéant y être introduit qu'au moyen d'une nouvelle entente entre les pays intéressés.

[2]) Однако едва ли правъ Мишонъ, видя здѣсь уполномочіе даже выходить за предѣлы существующихъ законовъ («déroger aux lois existentes», p. 366).

товъ; однако короля онъ не лишаетъ и теперь формальнаго права дать ратификацію предварительно. Впрочемъ, бельгійское правительство вообще никогда не проявляло желанія связать страну помимо воли ея представителей, и даже тогда, когда договоры уже въ ратифицированной формѣ шли въ парламентъ, всегда въ нихъ оговаривалось согласіе послѣдняго[1]).

Это отсутствіе конфликтовъ, помимо международнаго положенія Бельгіи, объясняется, прежде всего, весьма полнымъ проведеніемъ въ ней парламентарной системы. Мысль, которую высказалъ еще въ учредительномъ конгрессѣ Лебо — что министерство фактически должно быть делегаціей парламента[2]), совершенно осуществилась въ исторіи страны, и здѣсь избирательная реформа 1893 г., радикально измѣнившая взаимоотношеніе политическихъ силъ, которыми располагали бельгійскія партіи, не привела къ результату, котораго такъ опасались многіе видные представители бельгійскаго либерализма: она не создала ни того дробленія партій ни тѣхъ непримиримыхъ соціальныхъ притязаній, которыя могли оказаться непреодолимымъ препятствіемъ для правильнаго развитія парламентаризма. Замѣчательно, что даже тогда, когда Бельгія имѣла дѣловое министерство (напримѣръ кабинетъ Брукера въ 1852 г., куда входилъ лишь одинъ членъ парламента), гармонія законодательной и исполнительной власти не нарушалась. Общая постановка министерской власти въ Бельгіи служитъ достаточной гарантіей, что и договоры, сообщаемые лишь для освѣдомленія, не пойдутъ въ разрѣзъ съ опредѣлившимися желаніями представительства. Такимъ образомъ къ прямому широкому контролю, который устанавливается 68-й ст. конституціи, прибавляется еще болѣе широкій контроль косвенный.

Много общаго находимъ мы въ сосѣднихъ съ Бельгіей Нидерландахъ. Старая нидерландская конституція 1815 г. предоставляла заключеніе договоровъ исключительно королю[3]). Конституціонная реформа 1848 г. и съ этой стороны произвела капитальную перемѣну: она установила участіе палатъ; современная конституція 1887 года воспроизводитъ установленное правило съ небольшими видоизмѣненіями. Согласно 59-й ст. ея, «король заключаетъ и ратифицируетъ

---

[1]) Vauthier, Das Staatsrecht des Königreichs Belgiens, S. 241.

[2]) Dupriez, Les ministres dans les principaux pays d'Europe et d'Amérique, v. I, p. 209—210.

[3]) Art. 57 и 58; однако и здѣсь введена была оговорка — «король сообщаетъ о заключенныхъ договорахъ генеральнымъ штатамъ, когда онъ признаетъ это совмѣстнымъ съ интересами и безопасностью государства» — см. въ собраніи конституцій у Pölitz, B. II.

договоры съ иностранными державами. Онъ сообщаетъ содержаніе ихъ обѣимъ палатамъ генеральныхъ штатовъ, поскольку считаетъ это совмѣстимымъ съ интересами и безопасностью государства. Договоры, которые вносятъ измѣненіе государственной территоріи, возлагаютъ на королевство денежныя обязательства или содержатъ какія-нибудь другія положенія, затрогивающія законныя права, не могутъ быть ратифицированы королемъ безъ одобренія генеральными штатами. Это одобреніе не является необходимымъ, если король въ законодательномъ порядкѣ былъ уполномоченъ заключить договоръ». Въ общемъ это, приблизительно, тотъ же кругъ договоровъ, что и въ Бельгіи[1]). Особенность нидерландской конституціи заключается въ томъ, что здѣсь сама эта конституція требуетъ передачи парламенту договоровъ, если не было предварительнаго уполномочія, до ратификаціи. Въ настоящее время это обычная конституціонная практика, но въ 1848 г., когда нидерландская конституція выставила это требованіе, оно было большой новостью. Очевидно, это весьма цѣлесообразный способъ согласовывать требованія государственнаго права и международные интересы страны: можетъ-быть, авторы конституціи 1848 г. имѣли въ виду франко-американскій конфликтъ, относящійся къ первымъ годамъ іюльской монархіи и происшедшій вслѣдствіе отказа французской палаты ассигновать кредиты, вытекающіе изъ ратифицированнаго уже ранѣе договора. Согласіе на договоръ дается, какъ и въ Бельгіи, въ видѣ закона, состоящаго изъ одной статьи; текстъ договора приводится тутъ же цѣликомъ. Иногда уполномочіе вытекаетъ изъ новаго закона, какъ договоры о выдачѣ, основанные на законѣ 6 апрѣля 1875 г., который далъ правительству возможность заключить рядъ договоровъ, не обращаясь къ генеральнымъ штатамъ.

И положеніе исполнительной власти въ Голландіи близко къ тому, что мы видимъ въ Бельгіи. Съ конституціонной реформой 1848 г., введшей, съ одной стороны, право роспуска палатъ, а съ другой — отвѣтственность передъ ними министровъ, Нидерланды вступаютъ прочно на путь развитія парламентаризма, при чемъ нѣкоторое своеобразіе ему сообщаетъ установленный и закрѣпленный самымъ текстомъ конституціи перевѣсъ нижней палаты надъ верхней[2]). И здѣсь, такимъ образомъ, права генеральныхъ штатовъ въ области внѣшней политики вполнѣ обезпечены, помимо прямого, и

[1]) Hartog, Das Staatsrecht des Königreichs von Niederlande, S. 83.

[2]) Нидерландская верхняя палата, кромѣ обычныхъ бюджетныхъ ограниченій, не имѣетъ ни права иниціативы ни права вносить поправки; ср. V, 109—122.

косвеннымъ контролемъ, связаннымъ съ политической отвѣтственностью министерства.

Переходя къ Франціи, приходится, прежде всего, отмѣтить, что она представляетъ исключительное явленіе: обычно, республиканскія конституціи требуютъ прямого согласія законодательнаго собранія на договоры, какъ таковые. И въ данномъ случаѣ французскіе конституціонные законы 1875 года вскрываютъ тенденцію, которая вообще ихъ проникаетъ и которая можетъ быть установлена исторически — тенденцію ввести въ республиканское устройство извѣстные элементы монархизма. Согласія французскаго парламента не требуется для договоровъ, какъ таковыхъ; оно требуется для извѣстныхъ, правда весьма многочисленныхъ ихъ категорій. 8-я статья конституціоннаго закона 16 іюля 1875 г. гласитъ: «президентъ республики заключаетъ и ратифицируетъ договоры. Онъ освѣдомляетъ о нихъ палаты, лишь только интересы и безопасность государства это позволятъ. Договоры мирные, торговые, касающіеся государственныхъ финансовъ, договоры, относящіеся до личныхъ правъ состоянія и права собственности (relatifs à l'état des personnes et au droit de propriété) французовъ за границей, считаются окончательно заключенными лишь по принятіи ихъ обѣими палатами. Уступка, обмѣнъ, присоединеніе территоріи могутъ имѣть мѣсто только въ силу закона».

Французское національное собраніе, выработавшее законы 1875 г., имѣло передъ собой двѣ традиціи: одну, связанную съ хартіями 1814 и 1830 гг., гдѣ заключеніе договоровъ относилось къ прерогативѣ монарха, и другую, восходящую къ революціоннымъ конституціямъ и возрождающуюся въ эпоху второй республики: всѣ договоры должны проходить черезъ парламентъ. Замѣчательно, что Прево-Парадоль, конституціонная система котораго оказала такое сильное вліяніе на организацію третьей республики, здѣсь примыкаетъ ко второй традиціи: всѣ, безъ исключенія, договоры нуждаются въ парламентской санкціи до ихъ ратификаціи[1]). Первоначально проектъ Дюфора склонялся сюда; позднѣе Брольи сдѣлалъ предложеніе воспроизвести американскую систему,—совершенно устранить нижнюю палату, но дать участіе верхней при ратификаціи всѣхъ договоровъ. Остановились на формулѣ компромиссной. При этомъ, какъ явствуетъ изъ доклада Дюфора (18 мая 1875 г.), президенту принадлежитъ здѣсь болѣе активная роль, чѣмъ палатамъ; за нимъ признается право заключать договоры, но это

[1]) France nouvelle, p. 234.

право ограничено согласіемъ парламента[1]). Это отразилось и въ текстѣ, который не говоритъ о роли палатъ съ полной категоричностью, не допускающей различныхъ истолкованій: «согласіе палатъ необходимо, чтобы договоры стали окончательно заключенными» (les traités, ne sont définitifs qu'après été votés par les deux Chambres).

Переходя къ обозрѣнію различныхъ видовъ, указанныхъ въ ст. 8-й, мы, конечно, и здѣсь встрѣчаемся съ принципомъ, что договоръ требуетъ согласія парламента, поскольку онъ затрогиваетъ внутренно-государственную компетенцію послѣдняго. Новымъ является прибавленіе сюда мирныхъ договоровъ, при чемъ они берутся какъ таковые, независимо отъ предполагаемыхъ ими измѣненій государственной территоріи: необходимость законодательнаго пути для осуществленія послѣднихъ оговорена особо[2]). Это упоминаніе въ конституціи мирныхъ договоровъ логически связано съ правомъ парламента давать согласіе на войну; исторически же оно, вѣроятно, отражаетъ и то активное участіе, которое приняло національное собраніе въ ликвидаціи франко-прусской войны. Въ предварительномъ договорѣ 26 февраля 1871 г. указывалось, что онъ долженъ быть ратифицированъ германскимъ императоромъ и національнымъ собраніемъ въ Бордо; окончательный же договоръ, заключенный во Франкфуртѣ 10 мая 1871 г., имѣлъ получить ратификацію со стороны Франціи не только отъ національнаго собранія, но и отъ главы исполнительной власти республики[3]). Фактически ратификацію далъ Тьеръ, получившій уже post factum соотвѣтствующее полномочіе отъ собранія. Естественно, рѣчь идетъ лишь

[1]) По словамъ доклада: «le droit du président sur ce point ne peut être absolu; il est limité et tempéré par le droit des Chambres». По объясненію Pandectes françaises, v. 45, p. 711: «de la rédaction de cet article on peut conclure, que ce droit de négocier et de ratifier les traités appartient en principe au président de la République et qu'on peut leur donner un caractère définitif sans l'approbation du Parlement. Cette ratification est exceptionnelle. Il est à remarquer cependant, que les exceptions sont nombreuses»; ср. Esmein, Eléments de droit constitutionnel (éd. 4-ième), p. 637, и Moreau, Précis du droit constitutionnel, p. 323. Clunet въ своей работѣ: Du défaut de validité de plusieurs traités diplomatiques (Journal de droit international privé, v. VII) сравниваетъ здѣсь роль президента съ ролью нотаріуса, который предварительно подписываетъ актъ, получающій однако юридическую силу лишь съ момента подписи сторонъ: послѣднее и можно сравнить съ одобреніемъ парламента.

[2]) Такъ, въ силу закона 6 августа 1896 г. присоединенъ къ Франціи Мадагаскаръ.

[3]) «Les ratifications du présent traité par l'Assemblée nationale et par le chef du pouvoir exécutif de la République française...»

о мирныхъ договорахъ, заканчивающихъ войну, въ которой Францiя принимала участiе; мирный договоръ, подобный берлинскому, гдѣ въ конгрессѣ участвовали на ряду съ представителями другихъ державъ и представители Францiи, въ парламентскомъ согласiи не нуждается.

Торговые договоры предполагаются, обычно, связанными съ измѣненiями въ законодательствѣ и бюджетѣ; но если этого нѣтъ, требуется ли все-таки согласiе палатъ? Повидимому, самый договоръ тогда не относится къ указанному въ конституцiи разряду «traités de commerce». Французское конституцiонное право не склонно придавать расширенное толкованiе ни этому выраженiю ни выраженiю относительно договоровъ, касающихся государственныхъ финансовъ (les traités qui engagent les finances de l'Etat); послѣднее можетъ означать лишь вытекающiя изъ договора опредѣленныя издержки, а не косвенные его финансовые результаты[1]. Сюда, напримѣръ, относятся гарантiи займовъ (1885 г. — египетскаго, 1898 г. — греческаго и т. д.), конвенцiи желѣзнодорожныя, почтовыя, телеграфныя. Очевидно, это самая многочисленная категорiя. Менѣе опредѣленно выраженiе конституцiи о договорахъ, касающихся личныхъ правъ состоянiя и правъ собственности французовъ за границей (rélatifs à l'état des personnes et au droit de propriété des Francais à l'étranger). Подъ état de personne могутъ разумѣться всѣ гражданскiя и политическiя права; нужно ли имѣть въ виду только права французовъ за границей или также права иностранцевъ во Францiи? То толкованiе, которое принимаютъ Pandectes françaises, даетъ на послѣднiй вопросъ отвѣтъ отрицательный; договоры о правахъ иностранцевъ во Францiи прямо не измѣняютъ во всякомъ случаѣ правового status'а французовъ и не нуждаются поэтому въ одобренiи парламента[2]). Практически это имѣетъ особенное значенiе для договоровъ о выдачѣ. Вопросъ подробно разбирался въ сенатѣ по поводу закона о выдачѣ 1879 года; въ общемъ преобладало мнѣнiе, что ст. 8-я не предусматриваетъ этихъ договоровъ, но что мотивы политическаго благоразумiя должны заставить здѣсь правительство обращаться къ парламенту. Никакой однако обязательной практики не установилось. Наконецъ, оговорка относительно территорiальныхъ измѣненiй вполнѣ ясна и постоянно примѣнялась. Если присоединенiе Мадагаскара въ 1896 г. было сначала заявлено иностраннымъ держа-

---

[1]) Esmein, p. 640.
[2]) V. 45, p. 711.

вамъ, а затѣмъ уже получило одобреніе парламента, принявшаго соотвѣтствующіе договоры, это объяснялось, по словамъ министра иностранныхъ дѣлъ Бертло, тѣмъ, что здѣсь было нѣчто среднее между чистымъ присоединеніемъ (annexion pure et simple) и установленіемъ протектората[1]).

Мы видимъ, какая значительная часть договоровъ, заключаемыхъ Франціей, должна проходить черезъ парламентъ; что за вычетомъ ихъ остается? По словамъ Дюги, нерѣдко утверждали, будто въ дѣйствительности право президента ратифицировать договоры сводится на нѣтъ, такъ какъ нельзя найти сколько-нибудь существеннаго договора, который не входилъ бы въ одну изъ категорій, перечисленныхъ въ ст. 8-й и который, слѣдовательно, не подлежалъ бы утвержденію палатъ. Это ошибочно. Перечисленіе этой статьи — весьма широкое и включаетъ договоры первостепеннаго значенія для экономическихъ, правовыхъ и культурныхъ интересовъ Франціи. Но внѣ его еще остаются договоры также чрезвычайной важности, которые могутъ связывать страну, хотя парламентъ не участвуетъ въ ихъ созданіи — оставляя, конечно, вопросъ о министерской отвѣтственности[2]). Сюда относятся, прежде всего, договоры, которые своимъ содержаніемъ соотвѣтствуютъ весьма значительной во Франціи «pouvoir réglementaire» президента. Сюда подходятъ, далѣе, всѣ измѣненія въ международномъ правѣ, не связанныя съ законодательными перемѣнами: такъ, парламенту не были представлены гаагскія конвенціи 1899 г., и только предложенъ законопроектъ, необходимый для выполненія одного второстепеннаго по значенію параграфа конвенціи — законопроектъ о сообщеніи членамъ международнаго трибунала, если они будутъ засѣдать во Франціи, привилегій, присущихъ дипломатическому корпусу. Не требуютъ парламентской санкціи договоры о протекторатахъ,

---

[1]) Пренія въ палатѣ были вызваны интерпелляціей о Мадагаскарѣ 19 марта 1896 г.; правительству ставилось на видъ, что его декларація 18 января 1896 г. должна была въ той или иной формѣ получить парламентскую санкцію. Бертло указалъ, что правительство еще въ засѣданіи 27 ноября 1895 г. заявило: «que l'île de Madagascar était une possession française». Устанавливается смѣшанная система: правительство беретъ на себя лишь осуществленіе внѣшняго суверенитета, во внутреннихъ же дѣлахъ Мадагаскаръ остается самостоятельнымъ; рядомъ съ этимъ министръ обѣщалъ, что будутъ внесены законопроекты о конверсіи мадагаскарскаго долга и о таможенной организаціи. Палата вотировала ordre du jour Маги, принятый правительствомъ: la Chambre approuve la notification faite aux puissances étrangères concernant la prise de possession définitif de Madagascar et passe à l'ordre du jour.

[2]) Duguit, Droit constitutionnel, p. 1041—42.

роль которыхъ въ колоніальной политикѣ Франціи все возрастаетъ. Наконецъ, сюда не входитъ важнѣйшій видъ политическихъ договоровъ — союзные: президентъ, т.-е. фактически министръ иностранныхъ дѣлъ, можетъ помимо парламента ввести Францію въ ту или другую комбинацію международныхъ силъ, которая опредѣляетъ все ея дальнѣйшее внѣшнее положеніе; при этомъ подобные договоры весьма часто бываютъ тайными. Эсменъ доказываетъ, что эти союзные договоры также должны проходить черезъ парламентъ, если они вызываютъ финансовое обремененіе государства — прямое или косвенное — напримѣръ обязательство содержать опредѣленную военную силу[1]). Но вѣдь такое обремененіе, обыкновенно, вытекаетъ не прямо, а косвенно изъ договора. Конечно, осуществленіе подобныхъ договоровъ можетъ потребовать участія парламента: онъ не санкціонировалъ договора о франко-русскомъ союзѣ; но если бы началась война между Россіей и Германіей, то Франція не могла бы выполнить обязательства — принять участіе въ войнѣ — безъ согласія палатъ.

Надо отдать справедливость французскимъ палатамъ; вопреки часто раздающимся жалобамъ на узурпацію полномочій исполнительной власти, онѣ не стремятся расширить своихъ правъ на участіе въ созданіи договоровъ внѣ предѣловъ, установленныхъ конституціей. Когда министерство представило на утвержденіе палаты заключенное въ 1890 г. соглашеніе съ государствомъ Дагомеевъ, Флокэ предложилъ признать, что договоръ входитъ въ компетенцію исполнительной власти: «Я не думаю», говорилъ онъ въ засѣданіи 28 ноября 1891 г., «чтобы палата имѣла право только или принять, или отвергнуть проектъ договора, или вернуть его правительству. Она всегда можетъ, разсмотрѣвъ характеръ договора, признать, что ратификація соотвѣтственно съ заключающимися въ немъ условіями не требуетъ согласія народнаго представительства: здѣсь нѣтъ ничего, противнаго конституціи». Палата такъ и поступила.

Что касается до формы, въ которой дается парламентская санкція, то она выработана достаточно твердо. Ратификація принадлежитъ президенту, и конституціонный текстъ не обязываетъ его представлять парламенту договоръ, еще не ратифицированный. Однако порядокъ, который, очевидно, имѣли въ виду авторы статьи 8-й, былъ именно такой: практика прочно установила правило, что одоб-

---

[1]) Esmein, p. 641; cp. Villeneuve, Eléments de droit constitutionnel français, p. 365.

реніе палатъ должно предшествовать ратификаціи. Если франко-бельгійскій договоръ 16 іюля 1892 г. былъ внесенъ въ палату въ самомъ концѣ сессіи 1893 г. и вышелъ изъ комиссіи лишь въ концѣ 1894 г., а обсуждался въ 1895 г., при чемъ палата высказалась противъ его возобновленія, — это отнюдь не было признано прецедентомъ. Одобреніе дается въ формѣ закона изъ одного параграфа: «президентъ уполномоченъ палатами ратифицировать» и т. д. Этотъ законъ публикуется въ «Journal officiel», но безъ текста договора: послѣдній — лишь послѣ обмѣна ратификаціями. Самый договоръ вотируется въ цѣломъ; палаты не могутъ вносить поправокъ въ его текстъ. «Когда въ палату», гласитъ наказъ, «внесенъ правительствомъ законопроектъ объ одобреніи договора, заключеннаго съ иностранной державой, то не можетъ быть вотумовъ по статьямъ договора, и не могутъ быть предлагаемы поправки къ его тексту. Если пункты договора вызываютъ несогласіе, то несогласные предлагаютъ передачу въ комиссію; комиссія предлагаетъ принятіе, отверженіе или отсрочку законопроекта»[1]). Это вытекаетъ изъ принципа, что иниціатива въ дѣлѣ заключенія договоровъ принадлежитъ исключительно правительству; а разъ вводятся поправки, то старый договоръ уже этимъ отклоняется. Палата однако можетъ, передавая договоръ въ комиссію, указать, при какихъ измѣненіяхъ она бы на него согласилась. Полномочіе парламенту можетъ быть дано правительству и заранѣе: напримѣръ законъ 30 января 1893 г. уполномочивалъ французское правительство дать Румыніи на условіяхъ взаимности права націи, наиболѣе благопріятствуемой (de la nation la plus favorisée). По отношенію къ международнымъ совмѣстнымъ соглашеніямъ, входящимъ въ компетенцію парламента, палаты могутъ утвердить одну часть и отвергнуть другую. Такъ, брюссельская конвенція 2 іюля 1890 г. о борьбѣ съ пиратствомъ и работорговлей была одобрена палатами (23 декабря 1891 г.) за исключеніемъ пунктовъ, касающихся надзора въ водахъ Мадагаскара и процедуры задержанія судовъ, уличенныхъ въ работорговлѣ[2]). Но палата не можетъ заранѣе ограничить президента какими-нибудь запрещеніями.

---

[1]) Règlement, sénat art. 73, chambre art. 32 — въ Règlements des assemblées législatives par Moreau et Delpech, v. II, p. 205 и 238. Формула отсрочки: «le sénat (ou la Chambre) appellant de nouveau l'attention du gouvernement sur telle et telle clause du traité... surseoit à donner l'autorisation de ratifier». Однако всякій проектъ одобренія договора, который былъ отвергнутъ или отсроченъ, можетъ быть вновь внесенъ безъ соблюденія какого-либо срока.

[2]) Desjardins, La France, l'esclavage africain et le droit de visite Revue de deux mondes, 15 octobre 1891).

Это вытекаетъ изъ цѣлаго ряда важныхъ прецедентовъ. Въ 1880 г. при обсужденіи таможеннаго тарифа депутатъ Келлеръ предложилъ поправку: никакой договоръ не можетъ понижать таможенныхъ ставокъ за предѣлы, указанные въ законѣ. Келлеръ доказывалъ, что его предложеніе вполнѣ конституціонно: почему палата, отъ рѣшенія которой зависитъ участь подобныхъ договоровъ, лишена права здѣсь высказаться заранѣе? Противъ его предложенія энергично возражалъ министръ земледѣлія и торговли Тираръ: только правительству конституція предоставила судить, можно ли, или нельзя заключить договоръ. Президентъ палаты Гамбетта также призналъ, что подобная поправка равносильна непризнанію за президентомъ права заключать договоры, и отказался допустить ее до обсужденія. Еще болѣе подробно это выяснилось при обсужденіи тарифа 1892 года. Здѣсь былъ установленъ максимальный и минимальный тарифъ; правительство въ лицѣ министра иностранныхъ дѣлъ Рибо заявило, что оно не можетъ признать себя связаннымъ, благодаря этой скалѣ таможенныхъ ставокъ, въ заключеніи договоровъ. Съ другой стороны, и докладчикъ таможенной комиссіи Мелинъ въ засѣданіи 17 іюля 1791 г. установилъ взглядъ на раздѣленіе функцій: за правительствомъ остается право заключать договоры, за палатами — устанавливать тарифы; опредѣляя минимальный предѣлъ таможенныхъ пошлинъ, парламентъ лишь показываетъ министерству, до какихъ уступокъ оно можетъ дойти въ договорахъ, и гдѣ, заключая послѣдніе, правительство подвергается очевидному риску встрѣтить отказъ парламента въ утвержденіи ихъ[1]). И здѣсь президентъ палаты не призналъ возможнымъ пустить на голосованіе поправку, которая ограничивала право заключать договоры. Впрочемъ, и правительство неоднократно указывало, что оно фактически будетъ достаточно считаться съ мнѣніемъ палатъ, и если оно отстаиваетъ конституціей обезпеченное за нимъ право, то не въ цѣляхъ примѣнить его противъ воли парламента[2]).

---

[1]) «L'esprit de la constitution démocratique, qui nous régit, c'est qu'en matière de régime économique le dernier mot lui restera par suite de la nécessité où se trouve le gouvernement de faire ratifier par le Parlement les traités qu'il conclut. Il est impossible que le gouvernement s'isole, qu'il use de son droit sans se préoccuper de ce que pense la Chambre: il sait très bien qu'il mettait le pays dans une situation tout à fait critique, s'il fait des traités avec la certitude qu'ils seront repoussés. Le gouvernement revendique le droit de faire les traités, mais il déclare en même temps qu'il est résolu à s'inspirer de la volonté des Chambres. Nous ne pouvons lui demander d'avantage».

[2]) Слова Рибо 26 декабря 1891 г. въ сенатѣ: «le gouvernement s'inspirera

Напротивъ того, палаты могутъ пригласить правительство расторгнуть договоръ, требующій парламентской санкціи. Это было признано министромъ иностранныхъ дѣлъ Спюллеромъ, когда онъ въ засѣданіи сената 13 марта 1890 г. отвѣчалъ на вопросъ Фуше-де-Карейля по поводу прекращенія франко-турецкаго торговаго договора[1].

Чѣмъ въ болѣе опредѣленныя рамки ставитъ парламентская практика прямое участіе палатъ въ созданіи договоровъ, тѣмъ шире участіе косвенное. Здѣсь въ порядкѣ контроля за министерствомъ палата можетъ касаться всѣхъ договоровъ — какъ экономическихъ или юридическихъ, такъ и чисто политическихъ. Опытъ показываетъ, что въ этой возможности французскій парламентъ находитъ совершенно достаточный коррективъ къ ограниченіямъ прямого права. И если можно замѣтить недовольство существующимъ въ этой области порядкомъ, то оно вызывается сознаніемъ скорѣе чрезмѣрности здѣсь парламентскаго участія; оно стремится не ослабить, а усилить исполнительную власть, обезпечивая возможно бóльшую независимость ея въ этой сферѣ отъ парламента. Надо помнить, что французскій парламентаризмъ долгое время не создавалъ для правительства той руководящей роли въ парламентѣ, которая давно замѣчается въ Англіи.

Италіанская конституція, возникшая изъ пьемонтскаго статута 1848 г., характеризуетъ право заключенія договора чертами, близкими къ бельгійской; но компетенція парламента здѣсь болѣе узкая. Согласно 5-й статьѣ, «король заключаетъ договоры мирные, союзные и другіе, доводя ихъ до свѣдѣнія палатъ, по мѣрѣ того какъ это допускается интересами и безопасностью государства, и прилагаетъ къ нимъ своевременныя объясненія. Договоры, влекущіе за собой финансовыя реформы или измѣненія въ территоріи государства, вступаютъ въ силу только послѣ утвержденія палатъ». Такимъ образомъ къ тремъ видамъ заключаемыхъ королемъ договоровъ, указанныхъ въ бельгійской конституціи, прибавлены «ed altri», но это скорѣе редакціонное измѣненіе; важнѣе въ перечисленіи того, что

---

de vos désirs, de vos volontés, mais en même temps il est obligé de par la constitution d'abord, mais aussi de par le devoir envers le pays, envers le sénat et envers la Chambre, de réserver sa liberté d'action, son initiative non pour en user d'après ses caprices et sa seule volonté, mais pour venir respectueusement devant vous qui devez avoir le dernier mot en ces matières vous exposer les difficultés qu'il rencontre».

[1]) По словамъ Спюллера: «les Chambres françaises resteront toujours en état de dénoncer le traité de 1802, si tel leur apparait l'intérêt du pays».

одобряется парламентомъ, умолчанiе о торговыхъ договорахъ (правда, они весьма часто подходятъ подъ указанную рубрику: i trattati che importassero un onere alle finanze) и въ особенности о договорахъ, связанныхъ съ законодательными перемѣнами. Это, конечно, существенное различiе; но не надо забывать, какъ въ рамкахъ статута выросло италiанское обычное конституцiонное право, которое значительно расширило права парламента[1]). По словамъ Шанцера, написавшаго монографiю объ этомъ вопросѣ, область договоровъ, фактически представляемыхъ на утвержденiе парламента, чрезвычайно расширилась: сюда именно вошли и всѣ торговые договоры и договоры, касающiеся предметовъ, которые подлежатъ законодательной регламентацiи[2]). Такое расширенiе началось весьма рано. Уже въ 1849 г., когда министръ финансовъ Нигра испрашивалъ у палаты 75 миллiоновъ лиръ на покрытiе контрибуцiй, которую приходилось во исполненiе мирнаго договора платить Австрiи, палата согласилась, но въ своемъ ordine del giorno заявила, что принятiе этого расхода не должно ограничивать ея свободы въ оцѣнкѣ всего мирнаго договора. Въ бурныя времена созданiя италiанскаго единства правительство не всегда соблюдало законныя права парламента. Въ договорѣ 1860 г. объ уступкѣ Савойи и Ниццы было поставлено обязательнымъ условiемъ и вотумъ парламента и плебисцитъ населенiя; министерство произвело второй, не дожидаясь перваго. По мирному договору 1866 г. съ Австрiей, правительство уплатило 35 миллiоновъ флориновъ раньше, чѣмъ парламентъ далъ согласiе на этотъ расходъ. И новыя территорiальныя прiобрѣтенiя — присоединенiе Ломбардiи, Тосканы, Неаполя, Рима — проходили черезъ парламентъ, уже когда самый фактъ совершился.

[1]) Palma, Corso di diritto costituzionale, v. II, p. 394: sebbene lo statuto eccetui della prerogativa del Re di conchiudere validamente dei trattati colle nazioni straniere or quelli che importino gravezza finanziaria o variazioni di territorio, non ne consegue, che tutti gli altri trattati non abbian d'uopo dall' approvazione del Parlamento. Cp. Donato Donati, p. 544; онъ вообще стремится доказать, что ст. 5-я не можетъ быть принята въ расширенномъ смыслѣ, какъ ее понимали другiе италiанскiе юристы: Каммео, Шанцеръ, Романо; здѣсь надо держаться буквальнаго толкованiя («termini cosi precisi e categorici, che anche letteralmente riesce evidente come volonta del legislatore sia stata de contenere esclusivamente contro i limiti da essa segnati l'intervento delle Camere», p. 549). Согласiе на договоръ есть осуществленiе административной, не законодательной, функцiи; его можно сопоставить съ такими дѣйствiями палатъ, какъ выборъ регента и т. п.; оно не нуждается въ королевской санкцiи.

[2]) Schanzer, Il diritto di guerra et dei trattati negli stati a governo rappresentativo con particolare riguardo all' Italia, p. 171, 174.

Съ другой стороны, мы уже въ началѣ 60-хъ годовъ видимъ примѣры договоровъ, которые не могутъ быть подведены ни подъ одну изъ указанныхъ категорій, и все-таки проходили черезъ парламентъ. Такъ, одобрены были конвенція съ Франціей 15 сентября 1864 года о выводѣ войскъ изъ Рима и обязательствѣ Италіи не нападать на папскую область, монетная конвенція 1865 г. съ Франціей, Бельгіей и Швейцаріей, конвенція 30 мая 1875 г. о судебной реформѣ въ Египтѣ, договоръ 1884 г. о прекращеніи консульской юрисдикціи въ Тунисѣ и т. п. Очевидно, насколько эта практика парламентской санкціи далеко выходила за предѣлы буквы статута, и, слѣдуя точнымъ указаніямъ его текста, туринскій апелляціонный судъ подтвердилъ, что монархъ можетъ посредствомъ договора устанавливать или измѣнять нормы частнаго международнаго права[1]).

Что касается торговыхъ договоровъ, то до 1879 г., хотя они и проходили черезъ палаты, правительство могло ихъ прекращать или возобновлять безъ парламентской санкціи — путемъ простого увѣдомленія; въ 1879 г. депутатъ Луццати указалъ на конституціонную непослѣдовательность такой практики, и обѣими палатами, по поводу договора съ Франціей 10 февраля 1879 г., была принята резолюція: поскольку договоры о торговлѣ и мореплаваніи вызываютъ законодательныя перемѣны, правительство обязано при ихъ измѣненіи или прекращеніи обращаться къ парламенту за согласіемъ. Такимъ образомъ, хотя палата въ 1862 г. отвергла предложеніе Бозелли, чтобы отнынѣ всѣ конвенціи о мореплаваніи и каботажѣ проходили черезъ парламентъ, и министръ иностранныхъ дѣлъ увидѣлъ здѣсь нарушеніе прерогативъ монарха, но фактически такъ и бываетъ. Естественно, всѣ договоры о территоріальныхъ приращеніяхъ и уступкахъ также проходятъ черезъ парламентъ. По поводу италіанско-абиссинскаго договора 2 мая 1889 г., который былъ только сообщенъ палатамъ, хотя этимъ договоромъ измѣнялись границы италіанской колоніальной территоріи въ Африкѣ, Криспи оправдывался доводомъ, будто согласіе парламента необходимо лишь при измѣненіи территоріи самой Италіи, а не ея колоній; но этотъ взглядъ встрѣтилъ рѣзкія возраженія и среди италіанскихъ юристовъ и среди практическихъ политиковъ, и въ настоящее время онъ можетъ считаться окончательно отвергнутымъ[2]). Договоры мирные проходятъ черезъ парламентъ лишь постольку, поскольку они связаны съ финансовыми обязательствами и территоріальными измѣненіями.

---

[1]) Laghi, p. 78.

[2]) Micelli, Il trattato italo-etiopico et il diritto publico italiano.

Тезисъ, который защищалъ въ 1849 г. Меллана по поводу мирнаго договора съ Австріей, будто онъ цѣликомъ подлежитъ одобренію парламента, т.-е. даже въ тѣхъ частяхъ, которыя не связаны съ вышеуказанными послѣдствіями, не былъ признанъ палатой. Поэтому и парижскій договоръ Сардиніи и другихъ европейскихъ державъ, закончившій крымскую войну, получилъ законную силу королевскимъ ордонансомъ, а договоры 1859 и 1866 гг., какъ измѣнявшіе государственную территорію, проходили черезъ парламентъ.

Выраженіе статута: договоры вступаютъ въ силу послѣ утвержденія палатъ (i trattati non avranno effetto se non dopo ottenuto l'assenso delle Camere), очевидно, заимствовано изъ бельгійской конституціи[1]). Въ настоящее время оно, обычно, толкуется въ смыслѣ необходимости этого утвержденія до ратификаціи. Правда, Донато-Донати настаиваетъ на томъ, что согласіе парламента при созданіи договора не представляетъ элемента государственной воли, стипулирующей договоръ (l'esistenza della volonta statuale diretta a stipulare), доказывая это, между прочимъ, косвеннымъ правомъ короля, признаннымъ въ 5-й статьѣ статута заключать тайные договоры, а также подчеркивая слова: non avranno effetto, se non dopo ottenuto l'assenso delle Camere. Но подобный взглядъ, приводящій къ отрицанію необходимости парламентской санкціи до ратификаціи, расходится съ мнѣніемъ такихъ видныхъ представителей италіанскаго правовѣдѣнія, какъ Морелли, Мичелли, Бруніальти, Шанцера и другихъ, и съ общераспространеннымъ въ настоящее время толкованіемъ[2]). Передача договоровъ парламенту до ратификаціи признается однако обязанностью не формальной, основанной на буквѣ конституціи, но вытекающей изъ ея духа. Споръ объ этомъ шелъ еще въ туринскомъ парламентѣ 1849 г., когда король передалъ ему ратифицированный договоръ съ Австріей. Тутъ уже мы встрѣчаемся съ тѣмъ обычнымъ разногласіемъ, которое почти всюду возбуждали постановленія конституціи о порядкѣ созданія международныхъ договоровъ. Депутатъ Буффа выставилъ теорію, которую впослѣдствіи въ научной обработкѣ далъ Гнейстъ: ратификація короля сообщила договору полную обязательную силу по отношенію къ Австріи; дѣло парламента — не одобрять договоръ, а провести законы, которые позволятъ его осуществленіе[3]). Меллана, Пинелли

[1]) Это можетъ быть доказано документально протоколами совѣщанія, гдѣ вырабатывались статуты. Приведены они въ книгѣ Manno, La concessione dello Statuto. Notizie di fatto documentate.

[2]) Donato Donati, p. 143.

[3]) Предложенный имъ ordre du jour: la Camera considera il trattato

и другіе, напротивъ, утверждали, что подобное толкованіе сводитъ къ нулю конституціонное право народа: статутъ признаетъ, что договоръ не вступаетъ въ силу безъ согласія парламента, слѣдовательно онъ и не обязываетъ. Вопросъ остался открытымъ, но палата отвергла резолюцію, признающую окончательную силу за королевской ратификаціей. Характерно, что взглядъ Буффы не вполнѣ раздѣлилъ даже Кавуръ, при всемъ его лойальномъ отношеніи къ правамъ короны. Въ 1867 г., по поводу почтовой конвенціи съ Испаніей, депутатъ Айала жаловался, что нѣтъ установленнаго порядка внесенія договоровъ въ парламентъ: иногда вносятъ до, иногда послѣ ратификаціи; правиленъ же только второй способъ; депутатъ Герьери, напротивъ, говорилъ, что лишь внесеніе до ратификаціи даетъ парламенту дѣйствительный контроль. Палата не вотировала по этому вопросу особаго порядка дня, но сочувствіе большинства было, очевидно, на сторонѣ Герьери[1]). Съ семидесятыхъ годовъ устанавливается опредѣленная практика одобренія договоровъ до ратификаціи; обратные случаи, бывшіе, напримѣръ, съ италіанско-греческимъ договоромъ 1877 г. и съ договоромъ 1883 г. о покровительствѣ промышленной собственности, признаются какъ исключенія, какъ нѣчто ненормальное. Однако самая форма, въ которой дается парламентское согласіе, какъ бы разсчитана на договоръ, уже ратифицированный: «правительство короля уполномочено дать полную и совершенную силу такому-то договору»; предполагается, что участіе короля, который по статуту долженъ ратифицировать, уже окончено. Законъ, выражающій согласіе парламента, санкціонируется королемъ, и въ такомъ уже видѣ онъ печатается въ офиціальномъ изданіи законовъ и указовъ[2]). Сравнительно мало встрѣчаются въ италіанской практикѣ законы, уполномочивающіе короля заключать извѣстный рядъ договоровъ, въ порядкѣ декретовъ.

Въ одномъ отношеніи участіе парламента осталось ограниченнымъ: онъ не имѣетъ права измѣнять договоръ — долженъ принять или отвергнуть его цѣликомъ, такъ какъ иниціатива здѣсь находится всецѣло у короля; это правило установилось еще при разборѣ торговаго договора съ Франціей 1863 года. Вслѣдствіе же этого парламенту не принадлежитъ право вотировать текстъ до-

---

conchiuso come un fatto compiuto... provvedera con leggi speciali, ove d'uopo e in cio che la concerne, alla regolare esecuzione del medesimo.

[1]) Schanzer, p. 151—158.

[2]) Въ Raccolti officiali delle leggi et dei decreti del regno Italiano. Примѣрная форма: legge (29 dec. 1904), che da piena ed integra esecuzione al trattato di commercio tra l'Italia et la Svizzera dal 13 luglio 1904.

говора по статьямъ въ отдѣльности[1]). Хотя въ общемъ италіанское обычное право расширило такимъ образомъ участіе палатъ въ созданіи договоровъ, но были примѣры утвержденія въ порядкѣ декретовъ такихъ договоровъ, которые при сколько-нибудь свободномъ толкованіи 5-й ст. статута, естественно, должны были бы получать парламентскую санкцію. Такъ, Луццати указывалъ на непослѣдовательность правительства, которое не внесло въ парламентъ желѣзнодорожной конвенціи съ Австріей, хотя это расходилось съ современнымъ пониманіемъ статута и конституціонной практикой (засѣданіе 24 февраля 1880 года).

Все это не относится къ договорамъ чисто политическимъ, прежде всего союзнымъ, гдѣ монархъ обладаетъ полнотой власти. Важность этой власти мы можемъ оцѣнить, вспоминая значеніе тройственнаго союза для всей не только внѣшней политики, но и жизни Италіи вообще. Положеніе Италіи послѣ объединенія нѣсколько своеобразное: она стала великой державой, участницей «концерта», она неразрывно связана со всѣми обще-европейскими коньюнктурами, но въ то же время ея собственныя силы, по крайней мѣрѣ до послѣдняго времени, не соотвѣтствовали этой роли, и она могла сохранять свой международный удѣльный вѣсъ лишь въ союзѣ съ другими великими державами: еще въ гораздо большей степени, чѣмъ для этихъ послѣднихъ, ей невозможно было сохранить «блистательную изолированность». Отсюда — тотъ, кто могъ связывать Италію съ тѣми или другими иностранными государствами, держалъ ключъ ко всей ея внѣшней политикѣ.

Союзные договоры, по правилу, не проходятъ черезъ парламентъ. Если Кавуръ представилъ палатамъ подобный договоръ съ Франціей и Англіей, то онъ, просто, хотѣлъ, чтобы парламентъ раздѣлилъ отвѣтственность за участіе Пьемонта въ крымской войнѣ. Конечно, министерство обязано, по возможности, освѣдомлять палаты и объ этихъ договорахъ, но здѣсь уже ему всецѣло принадлежитъ оцѣнка и своевременности такого освѣдомленія и его предѣловъ. Союзъ Пьемонта съ Франціей 1859 г. оставался тайной; точно такъ же министерство отказалось огласить союзный договоръ съ Пруссіей 1866 г., а впослѣдствіи — договоръ, связывающій Италію съ тройственнымъ союзомъ[2]). Сюда относятся и другіе чисто политическіе договоры.

[1]) Замѣтимъ, что, согласно наказамъ, постоянная комиссія для разсмотрѣнія иностранныхъ договоровъ существуетъ лишь въ сенатѣ, не въ нижней палатѣ. Règlements, Moreau, v. II, p. 317.

[2]) Лишь въ 1883 г. министръ Манчини заявилъ въ парламентѣ, что существуетъ союзъ между Италіей и двумя государствами центральной Европы.

Договоръ съ Франціей 1864 г. по римскому вопросу былъ сообщенъ палатамъ лишь въ частяхъ; относящіеся къ нему документы правительство не согласилось представить. Эта традиція сохраняется прочно, несмотря на злоупотребленіе интерпелляціями, указываемое въ италіанской практикѣ и ослабляющее положеніе исполнительной власти относительно законодательной. Вообще косвенное участіе парламента въ этой области не идетъ такъ далеко, какъ этого хотѣли бы защитники парламентскаго верховенства; дѣйствуетъ здѣсь и давленіе внѣшне-политической необходимости, изъ-за которой, между прочимъ, иногда является психологическая готовность примиряться съ антиконституціонными и диктаторскими пріемами власти, которыми такъ отличался Криспи. Однако въ общемъ италіанское министерство никогда не отвергало своей отвѣтственности за договоры и чисто политическаго характера: отъ нея не отказывался ни Кавуръ за союзъ съ Англіей и Франціей въ крымскую войну, ни Ратацци за цюрихскій договоръ, ни Ламармора за договоръ съ Пруссіей въ 1866 году, ни многочисленныя министерства, которымъ приходилось защищать тройственный союзъ отъ весьма распространеннаго въ Италіи враждебнаго къ нему отношенія. Значеніе этой отвѣтственности, естественно, не можетъ опредѣляться однѣми юридическими нормами. Во всякомъ случаѣ, и въ этой области теорія особой королевской прерогативы, осуществляемой помимо министерства и не создающей для послѣдняго отвѣтственности, безусловно, не сходится съ фактами[1]). Несомнѣнно, это косвенное участіе вмѣстѣ съ расширеннымъ путемъ прямого обычая даетъ италіанскому парламенту достаточную возможность контролировать договорную дѣятельность правительства, особенно въ современный періодъ, когда парламентаризмъ въ Италіи принимаетъ характеръ гораздо болѣе здоровый, и система «трансформизма», освящавшая политику безпринципныхъ котерій, отходитъ въ прошлое[2]).

Заключеніе договоровъ въ Австро-Венгріи представляетъ особенности, связанныя съ ея дуалистическимъ устройствомъ[3]). Субъектомъ международнаго права являются лишь Цислейтанія и Транслейтанія вмѣстѣ; ни Австрія ни Венгрія въ отдѣльности не имѣютъ

---

[1]) Особенно у Casanova, Diritto costituzionale lez. 19 e 37.

[2]) Заслуживаетъ вниманія, что, согласно королевскому декрету 1901 года, заключеніе договоровъ принадлежитъ къ кругу предметовъ, которые обсуждаются въ совѣтѣ министровъ, чѣмъ какъ бы признается, что за ними стоитъ коллективная отвѣтственность всего кабинета.

[3]) Ulbrich, Lehrbuch des oesterreichischen Staatsrechtes, S. 405.

права международныхъ сношеній. Поэтому, съ другой стороны, если иностранное государство заключаетъ договоръ, фактически касающійся лишь одной половины имперіи,— оно обращается къ ней въ цѣломъ. Въ австрійскомъ законѣ объ общихъ дѣлахъ всѣхъ земель австрійской монархіи 21 декабря 1867 г. (Nr. 146 R. G. B.) мы читаемъ: «общими дѣлами (Австріи и Венгріи) объявляются... распоряженія, необходимыя для международныхъ договоровъ, при чемъ однако за народнымъ представительствомъ каждой изъ обѣихъ половинъ имперіи (рейхсратомъ и венгерскимъ парламентомъ) сохраняется право утверждать эти договоры, поскольку такого утвержденія требуетъ конституція». Согласно § 8 соотвѣтствующаго венгерскаго закона (XII, 1867 г.), въ компетенцію общаго министра иностранныхъ дѣлъ входитъ «заключеніе международныхъ договоровъ съ согласія и одобренія министровъ обѣихъ половинъ. Каждое министерство должно сообщить международные договоры своему законодательному органу». Какъ видно, эти тексты не вполнѣ соотвѣтствуютъ другъ другу и не устанавливаютъ вполнѣ единообразнаго порядка для обѣихъ половинъ имперіи. Во всякомъ случаѣ, ясно одно: участіе въ заключеніи договоровъ раздѣляется не между общимъ министромъ иностранныхъ дѣлъ и делегаціями, а между министромъ иностранныхъ дѣлъ, министерствомъ Цислейтаніи и Транслейтаніи и законодательными ихъ собраніями. По замѣчанію Рульфа[1]), это показываетъ, что договоры нуждаются въ утвержденіи народнаго представительства не какъ акты международные, а какъ акты, входящіе въ законодательную и бюджетную его компетенцію; иначе утвержденіе ихъ должно было бы находиться въ рукахъ делегацій[2]). Изъ этого однако не слѣдуетъ, какъ думаетъ, примыкая

---

[1]) Oesterreichisches Staatswörterbuch, B. II, Hälfte 2, S. 1125 (статья Rulf «Staatsverträge»).

[2]) Dantscher von Kollenberg въ своей работѣ: «Der staatsrechtliche Character der Delegationen» обращаетъ вниманіе, что одобреніе иностранныхъ договоровъ только по тексту австрійскаго основного закона (№ 146, §§ 13, 16) принадлежитъ къ компетенціи не делегацій, а парламентовъ обѣихъ половинъ имперіи; венгерскій законъ XII § 8 говоритъ лишь о согласіи и одобреніи министерствъ Австріи и Венгріи и объ обязанности каждаго министерства сообщить соотвѣтствующему парламенту заключенные договоры (S. 13 u. s. w.). Авторъ вообще доказываетъ, что составители венгерскаго закона XII исходили изъ совершенно иныхъ представленій о функціяхъ венгерскаго рейхстага, чѣмъ австрійскій законъ; по мнѣнію ихъ, рейхстагъ остается вполнѣ обособленнымъ венгерскимъ представительствомъ, даже и тогда, когда онъ вмѣстѣ съ цислейтанскимъ рейхсратомъ и общимъ министерствомъ касается общихъ дѣлъ. Такимъ образомъ между Австріей и Венгріей, по этой вен-

къ Гнейсту, Тецнеръ, будто международно-правовая сила договора совершенно независима отъ согласія или несогласія народнаго представительства и создается лишь актомъ ратификаціи. Текстъ австрійской конституціи и особенно ея выраженіе «zur Gültigkeit der Staatsverträge», показываетъ, что согласіе рейхсрата есть не только условіе осуществимости договора, но и самой его юридической силы[1]).

Сфера договоровъ, подлежащихъ парламентскому утвержденію, опредѣляется для Австріи 6-й ст. закона 21 декабря 1867 г. (№ 145) объ осуществленіи правительственной исполнительной власти: «императоръ заключаетъ международные договоры. Для дѣйствительности торговыхъ договоровъ и тѣхъ, которые налагаютъ обязательство на государство или отдѣльныя его части или обязываютъ частныхъ лицъ, требуется согласіе рейхсрата». Въ законѣ того же числа объ имперскомъ представительствѣ (№ 141), въ статьѣ 11-й, къ компетенціи рейхсрата относится одобреніе означенныхъ договоровъ, а также договоровъ, связанныхъ съ измѣненіемъ территоріи. Какъ указалъ въ своемъ «Государственномъ правѣ Австріи» Ульбрихъ, все это перечисленіе должно быть истолковываемо въ своемъ непосредственномъ, а не расширенномъ смыслѣ: согласія народнаго представительства требуютъ договоры, связанные непосредственно съ бюджетными или законодательными измѣненіями, а не влекущіе эти послѣднія какъ отдаленные результаты[2]). Напротивъ, торговые договоры проходятъ черезъ представительство даже въ томъ случаѣ, если они не обременяютъ государственнаго бюджета или населенія какими-либо новыми тягостями, а даже уменьшаютъ бывшія ранѣе[3]).

герской теоріи, остается какая-то международная связь. Напротивъ, по Dantscher'у «das Wesen dieses Organs (Delegation)... als eine einkammerige allen Ländern der Monarchie gemeinsame Volksvertretung»; см. S. 160. Однако онъ не можетъ отрицать, что «die parlamentarische Genehmigung der Reichsverträge, gewiss eine gemeinsame Angelegenheit, erfolgt in der Praxis nicht durch die Delegationen». Ср. Juraschek, Personal- und Realunion, S. 98 und S. 118: Австро-Венгрія и теперь есть несомнѣнная реальная унія, достаточно объединенная; но интересы ея международнаго торговаго оборота требовали бы болѣе широкой компетенціи делегацій.

[1]) Unger, Ueber die Gültigkeit von Staatsverträgen (Grünhut's Zeitschrift, B. VI, S. 358); Tezner, Zur Lehre von der Gültigkeit der Staatsverträge (Grünhut's Zeitschrift, B. XX). Однако, и Тецнеръ относительно § 6 австрійскаго основного закона № 145 признаетъ, что здѣсь «steigert sich die Befugniss des Parlaments zwar nicht wie Ernst Meier meint bis zur Mitvertrahirung, wohl aber bis zur Mitbestimmung, Mitredaction des Wortlautes des Vertragsentwurfs». Это уже очень словесныя различія.

[2]) Ulbrich, S. 334—335.

[3]) Tezner въ Grünhut's Zeitschrift, B. XX, S. 149.

Что касается Венгріи, то она вообще, какъ извѣстно, не имѣетъ особой конституціи въ видѣ закона, обладающаго повышенной по сравненію съ обычнымъ законодательствомъ силой; она представляетъ типъ «гибкаго» (flexible) государственнаго устройства, и у ней, какъ и у Англіи, есть своеобразный конституціонный common law. Еще въ эпоху сословнаго представительства законъ требовалъ, чтобы извѣстные договоры до или послѣ ратификаціи проходили черезъ собраніе сословныхъ чиновъ: теперь кругъ этихъ договоровъ совпадаетъ въ общемъ съ австрійскимъ, но сюда присоединяются договоры, которые затрогиваютъ право опредѣленія военнаго контингента[1]). Надо замѣтить, что по таможенному закону 1878 г. какъ Австрія, такъ и Венгрія обладаютъ правомъ заблаговременно заявлять о невозобновленіи торговыхъ договоровъ— правомъ, о которомъ умалчивалъ ранѣе дѣйствовавшій таможенный законъ 1867 года. При характеристикѣ роли венгерскаго рейхстага, впрочемъ, всего важнѣе помнить, насколько презумпція венгерскаго государственнаго права благопріятнѣе расширенію парламентскихъ полномочій насчетъ монархической прерогативы, чѣмъ общій духъ австрійскаго.

Естественно, за императоромъ-королемъ остается единоличное заключеніе договоровъ союзныхъ и вообще чисто политическихъ. Принципіально этотъ вопросъ подробно разбирался по поводу берлинскаго трактата 1878 г., предоставлявшаго Австро-Венгріи оккупацію Босніи и Герцеговины. Андраши обратился къ делегаціямъ за дополнительнымъ кредитомъ на оккупаціонные расходы; делегаціи потребовали, чтобы берлинскій трактатъ былъ предварительно одобренъ представительствомъ обѣихъ половинъ имперіи. Въ рейхсратѣ правительство доказывало, что, согласно точному смыслу конституціи, единственное въ берлинскомъ договорѣ, что̀ подлежитъ такому одобренію — это присоединеніе коммуны Спицци къ Далмаціи; все остальное—и военное занятіе Босніи-Герцеговины, и организація морской полиціи у береговъ Черногоріи — сюда не относится. Такую точку зрѣнія проводилъ австрійскій государствовѣдъ и юристъ Унгеръ; впрочемъ, хотя онъ въ своей знаменитой рѣчи 18 января 1879 г. хотѣлъ остаться на чисто юридической почвѣ и ссылался на Англію, на конвенцію о Кипрѣ, которая тоже не проходила черезъ англійскую палату, однако преобладали въ его аргументаціи мотивы политическіе — важность сохранить не-

---

[1]) XII § 9 etc. Принципъ невозможности измѣненія границъ Венгріи безъ согласія рейхстага явствуетъ изъ коронаціонной присяги Франца-Іосифа.

прикосновенной императорскія прерогативы для международнаго будущаго Австріи. Рейхсратъ не согласился ни съ мнѣніемъ правительства ни съ предложеніемъ лѣвой — выразить порицаніе за берлинскій трактатъ; въ засѣданіи 27 января 1879 г. онъ далъ указанное въ конституціи утвержденіе договору, который въ такомъ видѣ и былъ опубликованъ въ собраніи законовъ, съ оговоркой объ одобреніи (Zustimmung) рейхсрата[1]). Это было тяжкое пораженіе министерства, которое доказывало, что народное представительство узурпируетъ не принадлежащія ему полномочія. Министръ-президентъ Ауершпергеръ долженъ былъ выйти въ отставку, но пренія были довольно запутаны, и окончательнаго прецедента здѣсь не создалось.

Въ австрійскихъ конституціонныхъ законахъ мы не встрѣчаемъ оговорки, требующей освѣдомленія рейхсрата о всѣхъ вообще договорахъ, насколько это позволяютъ обстоятельства. Союзный австро-германскій договоръ 7 октября 1879 г. былъ одновременно опубликованъ въ «Deutscher Reichsanzeiger», «Wiener Abendpost» и «Pester Lloyd» лишь 3 февраля 1888 г.; а этотъ договоръ составлялъ основу внѣшней политики Австріи. За правительствомъ оставляется здѣсь весьма широкая свобода.

Вообще косвенное участіе рейхсрата въ контролѣ надъ договорами, которые заключаетъ правительство, было сильно ограничено въ связи съ неправильностями парламентской дѣятельности, особенно съ чрезмѣрнымъ примѣненіемъ знаменитаго § 14 о внѣпарламентскомъ законодательствѣ императора (путемъ Notverordnungen). Оно, несомнѣнно, было бы еще менѣе значительнымъ, если бы въ другой половинѣ имперіи сложившійся — хотя и нѣсколько искусственно — парламентаризмъ не смягчалъ дуализма австрійскаго государственнаго строя. Въ настоящее время, послѣ введенія всеобщаго избирательнаго права, происходитъ постепенная перемѣна и въ самомъ австрійскомъ режимѣ — болѣе крупныя политическія группировки, позволяющія осуществить политическую отвѣтственность правительства. Такимъ образомъ для косвеннаго вліянія рейхсрата на договоры открываются болѣе благопріятныя перспективы.

Замѣтимъ, что прохожденіе торговыхъ договоровъ черезъ законодательныя собранія двухъ половинъ, имѣющихъ довольно различные экономическіе интересы, представляетъ, конечно, существенныя трудности для правительства, принужденнаго балансировать и не давать

---

[1]) Egon Zweig, Studien und Kritiken, Joseph Unger, S. 86. Michon, p. 401—402.

новыхъ мотивовъ сторонникамъ расторженія уніи — сторонникамъ, многочисленнымъ и по ту и по другую сторону Лейты. Искусственность этого способа могла бы привести или къ передачѣ одобренія торговыхъ договоровъ делегаціямъ, какъ предлагалъ Юрашекъ, или къ признанію за обѣими половинами имперіи права заключать эти договоры самостоятельно. Очевидно, однако, здѣсь, кромѣ экономическихъ интересовъ, приходится считаться съ давленіемъ внѣшнеполитической необходимости, которая вообще пересиливаетъ до сихъ поръ австро-венгерскій антагонизмъ.

Обращаясь къ Пруссіи, мы входимъ въ область строго дуалистическихъ конституцій, но самая статья 48-я прусской конституціи, устанавливающая право заключенія договоровъ, весьма близка къ соотвѣтствующей 68-й статьѣ конституціи бельгійской: «король... вступаетъ въ договоры съ иностранными государствами... Торговые договоры, а также тѣ, коими налагаются на государство тягости (Lasten) и на отдѣльныхъ гражданъ обязательства, требуютъ для своей дѣйствительности согласія палатъ. Измѣненія территоріи могутъ быть, согласно 2-й статьѣ конституціи, произведены лишь въ законодательномъ порядкѣ». Прусская конституціонная практика понимаетъ эту статью въ совершенно опредѣленномъ, нерасширенномъ смыслѣ; подъ тягостями, падающими на государство, подразумѣваются непосредственныя бюджетныя ассигновки и непосредственныя финансовыя обязательства; подъ обязательствами отдѣльныхъ гражданъ — то, что требуетъ изданія отдѣльнаго закона[1]). Эта практика вполнѣ согласна съ основнымъ принципомъ прусской конституціи, по коему королю принадлежитъ вообще вся власть, за исключеніемъ предметовъ, точно опредѣленныхъ и предоставленныхъ вѣдѣнію народнаго представительства; onus probandi лежитъ всегда на томъ, кто захотѣлъ бы въ спорѣ о компетенціи отстаивать право парламента, а не прерогативу монарха[2]). Отсюда рядъ договоровъ, которые по другимъ конституціямъ, близкимъ къ прусской, требуютъ утвержденія парламента, здѣсь издаются въ порядкѣ королевскихъ указовъ — это относится и къ договорамъ о выдачѣ и къ договорамъ о правахъ прусскихъ подданныхъ, находящихся за границей; если первая категорія представляется спорной, то

---

[1]) Риссъ признаетъ, что это объясненіе является своего рода плеоназмомъ; иного способа, кромѣ законодательнаго, прусская конституція для обязательствъ, падающихъ на гражданъ, не знаетъ вообще. Die Mitwirkung der gesetzgebenden Körperschaften bei Staatsverträgen, S. 24.

[2]) Schulze, Das Staatsrecht des Königreichs Preussens, S. 31: der König als Oberhaupt des Staates, alle Rechte der Staatsgewalt in sich vereinigt.

вторая явно характеризуется обязательствами, падающими на отдѣльныхъ гражданъ[1]); не передавались также ландтагу, вопреки обычаю, развившемуся при аналогичныхъ конституціонныхъ нормахъ, соглашенія почтовыя, телеграфныя, почти всѣ желѣзнодорожныя. Вообще лишь очень незначительная часть договоровъ, заключенныхъ Пруссіей, прошла черезъ ландтагъ.

Въ частности, признается, что мирные договоры не входятъ въ его компетенцію даже тогда, когда они налагаютъ финансовыя обязательства; это основывается на словахъ конституціи о правѣ короля заключать миръ. Первоначально предполагалось спеціально оговорить, что мирные договоры въ одобреніи палатъ не нуждаются, но потомъ приняли дѣйствующій текстъ, считая его лишь редакціоннымъ исправленіемъ проекта[2]). Вообще, если мирный договоръ вызываетъ извѣстную уплату, ландтагъ обязанъ дать на нее согласіе; онъ можетъ разбирать вопросъ лишь о томъ, какимъ образомъ ее покрыть. Только мирные договоры, связанные съ измѣненіемъ территоріи, требуютъ не санкціи ландтага, но изданія соотвѣтствующаго закона. Подобный порядокъ былъ примѣненъ послѣ австро-прусской войны, однако, и это правило не соблюдалось безъ отступленій (напримѣръ при присоединеніи Яде)[3]). Новая прусская практика, установившаяся послѣ 1877 года, при территоріальныхъ измѣненіяхъ — конечно, лишь между Пруссіей и другими нѣмецкими государствами, такъ какъ измѣненіе границъ имперіи можетъ послѣдовать только въ порядкѣ имперскаго законодательства — требуетъ двухъ актовъ ландтага: одного, одобряющаго договоръ, и другого, узаконяющаго данное измѣненіе[4]).

Самый характеръ участія ландтага вызываетъ споры. Мы уже приводили теорію Гнейста, высказанную по поводу русско-прус-

---

[1]) Rönne, Das Staatsrecht der preussischen Monarchie, B. I, S. 689.

[2]) Въ послѣднемъ стояли слова: Friedensverträge bedürfen dieser Zustimmung nicht. Большинство членовъ учредительнаго ландтага указывало, что подобная редакція можетъ дать поводъ къ толкованію, будто вообще договоры, какъ таковые, нуждаются въ одобреніи палатъ.

[3]) Sybel, Begründung des deutschen Reiches, B. V, S. 431. Ernst Meier, S. 250.

[4]) Своеобразную судьбу имѣлъ договоръ, заключенный Пруссіей послѣ войны 1866 г. съ Георгомъ V, ех-королемъ Ганновера: договоръ о вознагражденіи за доходы, связанные съ ганноверской короной. Правительство не вносило самаго договора въ ландтагъ, основываясь на томъ, что онъ заключенъ прусскимъ королемъ во время его диктатуры надъ Ганноверомъ; но ландтагъ разсмотрѣлъ соотвѣтствующую ассигновку въ бюджетномъ порядкѣ, примѣняя здѣсь какъ бы англійскую систему созданія договоровъ — и одобрилъ ее: ср. Sybel, Begründung des deutschen Reiches, B. VI, S. 84.

скаго соглашенія 8 августа 1857 г., съ которымъ столкнулся ландтагъ — теорію, отрицающую, въ сущности говоря, всякое различіе между нормами англійскаго конституціоннаго права касательно созданія договоровъ и прусскимъ порядкомъ. Гнейстъ исходитъ изъ троякаго рода соображеній: во-первыхъ, лишь монарху принадлежитъ представительство государства во внѣшней политикѣ; во-вторыхъ, § 48 употребляетъ слово errichten, показывая, что палатамъ принадлежитъ не утвержденіе договоровъ, а лишь изданіе требуемыхъ ими законовъ или разрѣшеніе бюджетныхъ ассигновокъ и кредитовъ; въ-третьихъ, по Гнейсту, именно такой смыслъ имѣла первоначально и 68-я статья бельгійской конституціи: правда, впослѣдствіи она стала разсматриваться сквозь призму теоріи, созданной въ эпоху французской революціи и стремящейся ограничить право монарха въ международныхъ сношеніяхъ; но эта теорія, по Гнейсту, теряетъ уже почву даже во Франціи и Бельгіи. Очевидно, и здѣсь Гнейстъ видитъ источникъ зла въ столь ненавистномъ ему «французско-бельгійскомъ конституціонализмѣ», который, будто бы, совершенно противоположенъ правовому государству. Эрнстъ Мейеръ подробно и убѣдительно опровергаетъ Гнейста: договоры указанной категоріи требуютъ согласія ландтага не только для своего выполненія (Ausführung) но и заключенія (Abstimmung); аналогія бельгійской конституціи, даже если признать предлагаемое ея истолкованіе правильнымъ, здѣсь совершенно не убѣдительна[1]).

Это подтверждается и исторіей возникновенія конституціи. Пренія въ прусскомъ учредительномъ ландтагѣ ясно показываютъ, что члены его отдавали себѣ отчетъ въ различіяхъ прусской и англійской системы. Зекендорфъ особенно подчеркивалъ, что поправки, касающіяся мирныхъ договоровъ, имѣютъ цѣлью установить принципъ международно-правовой независимости отъ одобренія палатъ; слѣдовательно, для другихъ категорій договоровъ, передаваемыхъ на одобреніе ландтага, такая независимость не презумировалась. Съ другой стороны, парламентская практика показываетъ, что почти всегда договоры передавались ландтагу до ратификаціи. Представляя уже въ ратифицированномъ видѣ до-

[1]) Въ своихъ комментаріяхъ къ 48-й ст. прусской конституціи Шварцъ даетъ весьма простую и ясную формулу, хотя и раздѣляя государственную и международную силу договора, но не дѣлая отсюда парадоксальныхъ выводовъ, сводящихъ право ландтага къ нулю: и путемъ договора прусскій король не можетъ сдѣлать безъ ландтага того, что вообще требуетъ согласія послѣдняго. Schwarz, Die Verfassungsurkunde für den preussischen Staat, S. 139.

говоры 1859 г. съ рейнскими государствами, договоры 1866 года о торговлѣ и мореплаваніи съ Италіей и Англіей — правительство ссылалось на особыя обстоятельства, не допускающія отсрочивать ихъ заключеніе; но формально ландтагъ давалъ какъ бы индемнитетъ. Это своеобразный конституціонный usus въ Пруссіи, отличавшій ее отъ странъ даже съ болѣе активнымъ участіемъ народнаго представительства въ созданіи договоровъ. Правительство однако признало, что дѣятельность ландтага здѣсь не можетъ считаться столь же свободной, какъ при обычномъ законодательствѣ. Министръ Шлейницъ по поводу договора о рейнско-марнскомъ каналѣ, заявлялъ въ ландтагѣ въ 1861 г.: «отклоненіе договора, заключеннаго по всей формѣ съ иностранной державой при всякихъ обстоятельствахъ, есть политическій актъ весьма серіознаго значенія — актъ, который можетъ быть оправданъ лишь въ самыхъ рѣдкихъ случаяхъ». Надо сказать, что правительство не встрѣчало въ прусскомъ ландтагѣ никакого серіознаго сопротивленія заключаемымъ имъ договорамъ: ни одного изъ нихъ ландтагъ не отклонилъ, весьма многіе были приняты единогласно[1]). Самая форма разсмотрѣнія была вполнѣ опредѣленно установлена; теоретически договоръ долженъ вотироваться цѣликомъ, а не по статьямъ — такъ указывалъ въ засѣданіи палаты представителей 4 и 7 февраля 1870 г. ея президентъ Фолькенбекъ; практически однако часто происходитъ постатейное принятіе. Весьма рѣдки примѣры условнаго принятія ландтагомъ договора, т.-е. принятія его съ нѣкоторыми незначительными измѣненіями, какія внесены были, напримѣръ, при договорѣ съ Альтенбургомъ[2]).

Съ созданіемъ имперіи вопросъ о правѣ договоровъ въ Пруссіи представляетъ преимущественно историческій интересъ, такъ какъ главная часть компетенціи перешла къ рейхстагу. Фактически заключеніе договоровъ въ Пруссіи находилось всецѣло въ рукахъ правительства, независимаго отъ ландтага; косвенное участіе послѣдняго въ контролѣ за этой стороной правительственной дѣятельности весьма незначительно. Большинство договоровъ получило законную силу путемъ королевскихъ указовъ, которые, согласно 106-й статьѣ, не подлежатъ судебной провѣркѣ; опредѣленіе компетенціи здѣсь цѣликомъ зависитъ отъ монарха. Здѣсь вскрываются

[1]) Исключенія не представляютъ договоры съ Бременомъ и Брауншвейгомъ, связанные съ планомъ новыхъ каналовъ; когда палата представителей въ засѣданіи 19 августа 1899 г. отклонила законопроектъ о каналахъ, то и вопросъ о договорахъ этимъ снимался съ очереди.

[2]) Ernst Meier, S. 226.

тѣ черты прусской конституціи, которыя были такъ ярко очерчены Штокмаромъ.

При созданіи конституціи сѣверо-германскаго союза прусскій проектъ имѣлъ въ виду совершенно отстранить рейхстагъ отъ участія въ созданіи договоровъ и ввести систему, можетъ-быть, отразившую на себѣ вліяніе американскихъ порядковъ: президіумъ заключаетъ всѣ договоры, но договоры о торговлѣ и мореплаваніи требуютъ согласія союзнаго совѣта. Второстепенныя государства при обсужденіи конституціи ввели обязательнымъ условіемъ согласіе союзнаго совѣта на всѣ договоры, относящіеся къ области имперскаго законодательства; учредительный рейхстагъ, по предложенію Летте, прибавилъ требованіе согласія рейхстага. Такимъ образомъ обезпечивались и вліяніе народнаго представительства[1]) и интересы входящихъ государствъ[2]); основнымъ образцомъ служила все та же 48-я статья прусской конституціи[3]). Въ окончательномъ своемъ видѣ 11-я статья имперской конституціи гласитъ: «императоръ... заключаетъ миръ отъ имени имперіи, вступаетъ въ союзы и другіе договоры съ иностранными государствами... Поскольку договоры съ иностранными государствами касаются такихъ предметовъ, которые относятся къ имперскому законодательству, для ихъ заключенія необходимо согласіе союзнаго совѣта (zu ihrem Abschluss... die Zustimmung des Bundesrates) и для ихъ дѣйствительности — принятіе ихъ рейхстагомъ» (zu ihrer Gültigkeit... die Genehmigung des Reichstages). Лабандъ указываетъ, что такая ссылка на статью 4-ю можетъ дать поводъ къ извѣстнымъ недоразумѣніямъ: статья 4-я опредѣляетъ компетенцію не рейхстага и союзнаго совѣта относительно императора, а общеимперской власти относительно от-

---

[1]) Ср. Tudichum, Verfassungsrecht des Norddeutschen Bundes, S. 91: согласно смыслу данной редакціи, ни одинъ органъ при заключеніи договора не можетъ имѣть болѣе широкой компетенціи во внутренно-государственныхъ дѣлахъ, чѣмъ сколько ему представляетъ конституція. Отсюда авторъ заключаетъ, что требуется предварительное согласіе союзнаго совѣта, выступающаго здѣсь въ роли, которая въ другихъ странахъ принадлежитъ государственному совѣту, и для договоровъ о торговлѣ и мореплаваніи, не проходящихъ черезъ рейхстагъ.

[2]) Договоры о торговлѣ и мореплаваніи, имѣющіе значеніе не только для сѣверо-германскаго, но и для всего таможеннаго союза, куда, какъ извѣстно, входили и южно-германскія государства, требовали, помимо союзнаго совѣта, утвержденія въ таможенномъ парламентѣ (Zollparlament), который по своей функціи соотвѣтствовалъ рейхстагу. См. договоръ о таможенномъ союзѣ 8 іюля 1867 г., § 6, ст. 8.

[3]) Arndt, Das Staatsrecht des deutschen Reiches, S. 403; Laband, Das Staatsrecht des deutschen Reiches, B. II, S. 135.

дѣльныхъ государствъ, и, слѣдовательно, устанавливаетъ предѣлы имперской компетенціи въ заключеніи договоровъ; ссылка эта должна быть понимаема въ томъ смыслѣ, что нуждаются въ одобреніи договоры, лишь связанные съ изданіемъ новаго закона, а не новаго указа или распоряженія (Verordnung und Verfügung). При другомъ толкованіи пришлось бы прійти къ нелѣпому выводу, будто всѣ договоры, касающіеся имперской компетенціи, создаются съ участіемъ союзнаго совѣта и рейхстага, и, слѣдовательно, единолично императоръ можетъ заключать договоры, лишь относящіеся, согласно конституціи, къ компетенціи отдѣльныхъ государствъ[1]). Бросается въ глаза здѣсь умолчаніе о договорахъ, связанныхъ съ бюджетными ассигновками, которые, обычно, по другимъ конституціямъ, нуждаются въ парламентскомъ одобреніи. Поправка Захаріэ, который хотѣлъ дать болѣе общую формулировку, включающую и договоры, связанные съ расходами, была отклонена[2]). Однако фактически такіе договоры, обычно, входятъ въ область имперскаго законодательства и не минуютъ рейхстага (напримѣръ договоръ о готардской дорогѣ). Сюда принадлежитъ большая часть торговыхъ трактатовъ, которые въ жизни новѣйшей Германіи, благодаря огромному развитію ея промышленности и международнаго оборота, получили исключительно важную роль[3]); значеніе права рейхстага участвовать въ ихъ созданіи можно было особенно наглядно оцѣнить въ 1891 г., когда истекали сроки важнѣйшихъ изъ этихъ договоровъ.

Мирные договоры здѣсь не упоминаются: и Лабандъ и Зейдель въ этомъ пунктѣ сходятся и признаютъ, что подобные договоры ничѣмъ не отличаются отъ другихъ, и при одинаковыхъ

---

[1]) Laband, B. I, S. 638, B. II, S. 126; Haenel, Deutsches Staatsrecht, B. I, S. 540; Proebst, Der Abschluss der völkerrechtlichen Verträge (Annalen des deutschen Reiches, 1882, S. 282). Замѣтимъ при этомъ, что распредѣленіе компетенціи въ области договоровъ между имперской властью и отдѣльными государствами иное, чѣмъ въ области законодательства; во второй все, не отнесенное къ дѣламъ имперіи, относится къ вѣдѣнію отдѣльныхъ государствъ; въ первой — обратно. Генель приводитъ въ примѣръ договоръ Германіи съ Греціей о раскопкахъ въ Олимпіи 25 апрѣля 1874 г., который не соотвѣтствовалъ никакой предусмотрѣнной въ конституціи сторонѣ имперской компетенціи.

[2]) ...«oder insoweit dadurch dem Bunde oder den Angehörigen von Bundesstaaten Verpflichtungen auferlegt werden, bedürfen die Verträge zu ihrer Gültigkeit der Zustimmung des B. und R.»

[3]) Aufsetz, Die Zölle und Steuern, S. 271. Въ своей книгѣ: Protection in Germany, Dawson говоритъ даже объ «the commercial treaty era» въ жизни Германіи.

съ ними условіяхъ подлежатъ одинаковому одобренію законодательныхъ органовъ[1]). Послѣ франко-прусской войны, однако, и прелиминарный и окончательный договоръ о мирѣ не прошелъ черезъ рейхстагъ; послѣдній лишь вотировалъ законы, вытекающіе изъ этого договора: о присоединеніи Эльзасъ-Лотарингіи, объ употребленіи французской конституціи, о пріобрѣтеніи и эксплуатаціи эльзасъ-лотарингскихъ желѣзныхъ дорогъ. Самый текстъ 11-й статьи имперской конституціи, какъ бы различая право императора 1) объявлять войну и заключать миръ и 2) заключать союзы и другіе договоры съ чужими державами, выдѣляетъ особые мирные договоры[2]). Всѣ вообще измѣненія въ имперской территоріи происходятъ въ законодательномъ порядкѣ, согласно 1-й статьѣ конституціи; англо-германскій договоръ 1 іюля 1890 г. объ уступкѣ Гельголанда не былъ переданъ рейхстагу, и только одна его 12-я статья введена въ качествѣ приложенія къ послѣдующему законопроекту о присоединеніи Гельголанда къ имперіи. Всѣ договоры о союзахъ, всѣ чисто политическія соглашенія, естественно, всецѣло зависятъ отъ императора; онъ и его канцлеръ ведутъ политику Германіи — всякимъ поползновеніямъ рейхстага противопоставляется и готовность и возможность энергичнаго отпора. Напротивъ того, договоры, которые влекутъ, хотя бы въ своихъ отдѣльныхъ частяхъ, законодательныя или бюджетныя перемѣны, охотно вносятся имперскимъ правительствомъ въ рейхстагъ, и мы не видимъ, чтобы здѣсь даже у Бисмарка проявлялась какая-нибудь особая склонность стѣснять участіе народнаго представительства. Такъ, въ 1879 г. въ рейхстагъ былъ внесенъ договоръ о борьбѣ съ работорговлей въ африканскихъ водахъ, такъ какъ онъ былъ связанъ съ измѣненіями въ таможенныхъ пошлинахъ; здѣсь Германія являлась какъ бы преемницей въ международно-правовомъ смыслѣ Пруссіи, которая примкнула къ подобному договору европейскихъ державъ въ 1841 году. Полной послѣдовательности въ опредѣленіи того, какіе именно договоры требуютъ согласія рейхстага, все-таки не существуетъ: трудно объяснить, почему присоединеніе къ бернской желѣзнодорожной конвенціи 1886 г. прошло черезъ рейхстагъ и союзный совѣтъ, а присоединеніе къ почтово-телеграфной конвенціи произведено было единолично императоромъ.

---

[1]) Противоположный аргументъ Георга Мейера основанъ отчасти на обычномъ противопоставленіи «staatsrechtlich» и «völkerrechtlich», отчасти на аналогіи Пруссіи. Lehrbuch, S. 485, 488; ср. Tudichum, S. 253. Совершенно произволенъ взглядъ Рӧнне, будто при мирныхъ договорахъ, связанныхъ съ законодательными перемѣнами, нужно лишь согласіе союзнаго совѣта.

Haenel, B. I, S. 545.

Характерной особенностью въ способѣ созданія договоровъ, установленной въ германской конституціи, является раздѣленіе здѣсь роли союзнаго совѣта и рейхстага; различіе въ терминологіи какъ бы указываетъ, что ихъ участіе облекается въ различную юридическую форму, сопровождается различными юридическими послѣдствіями, при чемъ большее мѣсто занимаетъ союзный совѣтъ. Объясняется это отчасти исторически — какъ мы видѣли, первоначально прусскій проектъ имѣлъ въ виду совсѣмъ обойти рейхстагъ — а затѣмъ и самымъ характеромъ союзнаго совѣта, который, съ точки зрѣнія государственно-правовой, не можетъ быть приравненъ къ обычнымъ вторымъ палатамъ, и у котораго административныя функціи не менѣе существенны, чѣмъ законодательныя. Бисмаркъ даже доказывалъ невозможность имперскаго отвѣтственнаго министерства именно тѣмъ, что оно нарушало бы права союзнаго совѣта. Различіе въ терминологіи обозначаетъ извѣстное намѣреніе создателей конституціи; но какіе положительные факты оно выражаетъ? Многочисленныя попытки построить на контрастѣ словъ Zustimmung и Genehmigung контрастъ юридической роли были безуспѣшны[1]). По словамъ

[1]) Прёбстъ, напримѣръ, пытался доказать, что союзный совѣтъ имѣетъ здѣсь прямое участіе (Mitwirkung) въ заключеніи договора, а согласіе рейхстага есть только условіе его дѣйствительности; см. его Die Lehre vom Abschlusse der völkerrechtlichen Verträge (Hirth's Annalen, 1882, S. 52). Гельдъ утверждаетъ, что именно союзный совѣтъ является носителемъ власти заключенія договоровъ; за рейхстагомъ остается лишь то правомочіе, которое принадлежитъ представительнымъ собраніямъ тамъ, гдѣ договоры относятся къ прерогативѣ главы государства. Held, Die Verfassung des deutschen Reiches, S. 107: «dass man... nur den Bundesrat als den Träger und Inhaber des Rechtes zum Abschlusse internationaler Verträge ansah und der Reichstag bleibt für die angegebenen Fälle und auch für sie nicht als Mitgesetzgeber, sondern lediglich wie eine constituzionelle Kammer eine Genehmigung zu erteilen, resp. zu verweigern berechtigt». Горіусъ идетъ такъ далеко, что приписываетъ союзному совѣту здѣсь роль контрагента со стороны имперіи: императоръ дѣйствуетъ лишь въ качествѣ представителя союзнаго совѣта, и согласіе послѣдняго есть какъ бы удостовѣреніе правильности такого представительства. Gorius, Das Vertragsrecht des deutschen Reiches (Hirth's Annalen, 1875, S. 537). Это утвержденіе совершенно произвольно; по ясному тексту конституціи, въ международномъ оборотѣ Германія представляется именно императоромъ, а не союзнымъ совѣтомъ; ср. Heilborn, Der Staatsvertrag въ Archiv für das oeffentliche Recht, 1897, B. XII, S. 119; если бы теорія Горіуса была вѣрна, то императоръ долженъ былъ бы лишь исполнять порученія союзнаго совѣта. Не лишено здѣсь значенія и право императора уполномочить на заключеніе договора имперскаго канцлера, хотя фактически такое уполномочіе бываетъ рѣдко; ср. Hensel, Die Stellung des Reichskanzlers въ Annalen des deutschen Reiches, 1882, S. 30.

Эрнста Мейера, эти слова «Zustimmung» и «Genehmigung» «такъ тождественны, какъ только вообще могутъ быть два выраженія» (so identisch sind, wie nur zwei Ausdrücke überhaupt sein können); по Лабанду, котораго вообще нельзя заподозрѣть въ склонности пріуменьшать роль союзнаго совѣта, и преувеличивать — рейхстага, участіе ихъ одинаково: трудно, въ самомъ дѣлѣ, найти какое-нибудь реальное различіе между «Vollstrecksbereitserklärung» рейхстага и «Zustimmung zum Abschluss» союзнаго совѣта — въ выраженіяхъ, которыми пользуется здѣсь Лабандъ. Мнѣніе Зейделя, который здѣсь слѣдуетъ толкованію, данному для конституціи сѣверо-германскаго союза Тудихумомъ[1]), будто согласіе рейхстага должно быть дано обязательно ранѣе ратификаціи, а по отношенію къ рейхстагу такого обязательства не существуетъ, не основано ни на текстѣ конституціи ни на конституціонной практикѣ[2]); въ ратификаціи союзный совѣтъ участвуетъ столь же мало, какъ и рейхстагъ, — и здѣсь мы можемъ констатировать коренное различіе имперской и сѣвероамериканской системы[3]). Рённе, который первоначально доказывалъ, будто только союзному совѣту принадлежитъ право одобрять договоры, а рейхстагу — лишь вотировать соотвѣтствующіе законы, самъ впослѣдствіи отказался отъ этого мнѣнія[4]). Достаточно опровергается оно и тѣмъ обстоятельствомъ, что въ рейхстагъ поступаютъ договоры, связанные съ законодательными перемѣнами, и ему предлагается дать согласіе на него, а не на эти вытекающія изъ него перемѣны: соотвѣтствующіе законопроекты могутъ даже не быть готовы, какъ это было, напримѣръ, при обсужденіи австро-германскаго торговаго договора, когда депутатъ Гельмахеръ обратился къ правительству съ вопросомъ: озаботилось ли оно приготовить законопроекты, измѣняющіе уголовный кодексъ сообразно требованіямъ договора? Наконецъ, въ грамотѣ о ратификаціи одинаково обходится молчаніемъ согласіе какъ рейхстага, такъ и союзнаго совѣта.

---

[1]) Tudichum, S. 127.

[2]) Commentarien zur Verfassungsurkunde für das deutsche Reich, S. 118. Толкованіе Зейделя основано на сопоставленіи словъ Abschluss и Gültigkeit; онъ склоненъ здѣсь приписывать участію союзнаго совѣта, приблизительно, тотъ же смыслъ, какой установленъ въ статьѣ относительно объявленія войны.

[3]) Оно установилось уже въ эпоху сѣверо-германскаго союза: въ договорѣ союза съ Соединенными Штатами указывалось, что онъ долженъ имѣть ратификацію: со стороны союза отъ короля прусскаго, со стороны Америки отъ президента, получившаго согласіе сената.

[4]) Ср. Rönne, Das Verfassungsrecht des deutschen Reiches, 1872, S. 61, и Das Staatsrecht des deutschen Reiches, 1877, S. 298.

Въ настоящее время, обыкновенно, ратификація производится уже послѣ одобренія договора и союзнымъ совѣтомъ и рейхстагомъ; такія исключенія, какъ упомянутый австро-германскій договоръ и соглашенія съ Испаніей 1883 и 1893 гг., носившія чисто провизорный характеръ, весьма рѣдки. Лабандъ склоненъ видѣть въ такой предварительной передачѣ договора даже правовую обязанность императора, что не мѣшаетъ тому же Лабанду поддерживать взглядъ относительно полной раздѣльности международно-правовой силы договора и внутренно-государственнаго его значенія[1]).

Нѣтъ надобности говорить, что инициатива принадлежитъ исключительно императору. Если группа націоналъ-либераловъ подъ вліяніемъ мысли, что растущій хлѣбный экспортъ Аргентины все болѣе и болѣе угрожаетъ европейскому земледѣлію, внесла въ рейхстагъ, въ засѣданіи 7 декабря 1894 г., проектъ резолюціи, гдѣ правительство приглашалось расторгнуть германо-аргентинскій договоръ и лишить южно-американскую республику правъ наиболѣе благопріятствуемой страны — это была, разумѣется, не попытка инициативы, а призывъ къ инициативѣ правительства[2]). Договоры должны быть приняты или отвергнуты въ цѣломъ; однако мы встрѣчаемъ въ практикѣ случаи условнаго согласія, когда это согласіе рейхстагъ обусловливаетъ болѣе или менѣе существенными измѣненіями текста. Это особенно относится къ договорамъ таможеннымъ, гдѣ центръ тяжести лежитъ въ тѣхъ или другихъ ставкахъ и гдѣ окончательный результатъ является, обычно, равнодѣйствующей сталкивающихся интересовъ. Примѣромъ можетъ служить послѣдній русско-германскій торговый договоръ: правительство ввело ставку для ржи въ 5 марокъ, аграріи требовали 7 марокъ 50 пф.; въ концѣ концовъ сошлись на 6 маркахъ.

Самое уполномочіе дается въ формѣ закона, который, въ противность французскому обычаю, публикуется вмѣстѣ съ текстомъ договора. Иногда одинъ законъ уполномочиваетъ на заключеніе и измѣненіе нѣсколькихъ договоровъ; такъ, законъ 15 февраля 1900 года

---

[1]) Здѣсь его ученикъ Бруно Вейль, который, исходя изъ этой раздѣльности, отвергаетъ такую правовую обязанность императора, едва ли не послѣдовательнѣе своего учителя. Вообще же въ современной литературѣ германскаго государственнаго права теорія Гнейста находитъ весьма слабые отклики.

[2]) Комитетъ рейхстага, куда была передана резолюція, весьма ее расширилъ, давъ ей форму пожеланія, чтобы германское правительство вообще расторгло невыгодные договоры (внесено въ засѣданіе рейхстага 24 мая 1895 г.). Правительство отнеслось рѣзко отрицательно къ подобной постановкѣ, которая была, по его словамъ, крайне неосторожна.

предоставляетъ правительству внести необходимыя измѣненія въ договоръ о дружбѣ съ Тонго и Самоа и въ договоръ о дружбѣ, мореплаваніи и торговлѣ съ Занзибаромъ, въ связи съ международными конвенціями, которыя были заключены по поводу этихъ областей между Германіей, Англіей и Соединенными Штатами. Въ одномъ отношеніи именно въ германской конституціонной практикѣ особенно выступаетъ различіе формъ созданія закона и договора: ратификація послѣдняго принадлежитъ исключительно императору, и онъ можетъ отказать въ ней, хотя бы и рейхстагъ и совѣтъ дали согласіе[1]). Продолженіе договора, который былъ созданъ при участіи рейхстага и союзнаго совѣта и срокъ которому истекаетъ, также долженъ пройти черезъ указанныя инстанціи. Это было вполнѣ признано Бисмаркомъ по поводу австро-германскаго торговаго договора 1878 г., дѣйствіе котораго прекращалось 31 декабря 1879 г., но было продолжено безъ обращенія къ рейхстагу до 30 іюня 1880 г. По поводу этого депутатъ Ласкеръ выразилъ протестъ, видя здѣсь

---

[1]) Heilborn, Der Staatsvertrag als Staatsgesetz (Archiv für das oeffentliche Recht, B. XII, 1897, S. 143). Нельзя однако слѣдовать за авторомъ, когда онъ доказываетъ, что императору принадлежитъ и санкція законовъ, вытекающихъ изъ договоровъ. Онъ основывается на расширенномъ и искусственномъ толкованіи статьи 11-й и прямо противорѣчитъ категорическимъ выраженіямъ статьи 5-й: «die Reichsgesetzgebung wird ausgeübt durch den Bundesrat und den Reichstag. Die Uebereinstimmung des Mehrheitsbeschlusses bei den Versammlungen ist zu einem Reichsgesetze erforderlich und ausreichend». Нельзя здѣсь ссылаться на несообразность — что императоръ можетъ взять обратно договоръ, но не можетъ остановить вытекающій изъ него договоръ. Практически этотъ случай совершенно невѣроятный, теоретически же большинство рейхстага и союзнаго совѣта, за исключеніемъ предметовъ, переименованныхъ въ II, 5 конституціи, можетъ навязать волю императору. Самъ Гейльборнъ признаетъ: «soweit ich sehe, ist es auch in Deutschland nicht in Zweifel gezogen, dass das Vertragsgesetz durch ein gewöhnliches Reichsgesetz aufgehoben werden kann» — и онъ долженъ выступить и противъ этого распространеннаго взгляда. Сильная критика его доводовъ у Аффольтера, въ статьѣ Der deutsch-schweizerische Niederlassungsvertrag въ Archiv für das oeff. R., 1891, B. VI, S. 401. По Риссу, Die Mitwirkung, S. 62, Гейльборнъ смѣшиваетъ политическое вліяніе и юридическую власть императора; первое, несомнѣнно, больше въ области этихъ Vertragsgesetze, но ошибочно изъ этого создавать особую юридическую конструкцію, противорѣчащую тексту и смыслу конституціи. Нечего говорить, что если изъ договора вытекаютъ перемѣны въ законодательствѣ, относящіяся къ области, указанной въ II, 5 имперской конституціи, за императоромъ, какъ королемъ Пруссіи, остается veto. Если изъ договора вытекаетъ законъ, требующій измѣненія конституціи, остается въ силѣ XIV, 78, требующая для измѣненія конституціи согласія $^3/_4$ совѣта.

нарушеніе правъ рейхстага, дающаго согласіе на опредѣленный срокъ договора; Бисмаркъ, соглашаясь съ его принципіальнымъ обоснованіемъ, ссылался, что въ данномъ случаѣ остались провизорно въ силѣ только тѣ части договора, которыя могли быть выполнены простыми актами управленія.

Несомнѣнно, что въ Германіи при заключеніи договоровъ совершенно преобладающее вліяніе принадлежитъ императору и правительству; наличность довольно широкаго прямого участія представительства отнюдь не уравновѣшиваетъ слабости косвеннаго контроля. Канцлеръ не несетъ обязанности освѣдомлять рейхстагъ о договорахъ, не проходящихъ черезъ послѣдній, и онъ имѣетъ полную возможность не отвѣчать на соотвѣтствующія интерпелляціи[1]). Первенствующее положеніе Пруссіи въ союзномъ совѣтѣ, ея абсолютное право veto въ законодательствѣ объ имперскихъ финансахъ, арміи и флота, многолѣтніе военные и морскіе бюджеты — все это обезпечиваетъ весьма значительную независимость канцлера отъ рейхстага, и процессъ централизаціи, усиливая прусскую гегемонію, повидимому, въ еще большей мѣрѣ усиливаетъ правительство, чѣмъ рейхстагъ. При этомъ, поскольку дѣло идетъ, напримѣръ, о таможенной политикѣ Германіи, здѣсь сказываются глубокія соціальныя противорѣчія, отражающіяся въ нѣдрахъ самого законодательнаго собранія имперіи, ослабляющія рейхстагъ, какъ цѣлое, и, несомнѣнно, увеличивающія фактическую независимость правительства. Роль этого соціальнаго антагонизма и воздѣйствіе его на договорную политику чрезвычайно ярко обнаруживается въ исторіи послѣдняго русско-германскаго торговаго договора.

Подведемъ итоги. Во второй группѣ государствъ, въ которой конституціи оговариваютъ согласіе народнаго представительства на договоры, поскольку послѣдніе требуютъ законодательныхъ перемѣнъ или бюджетныхъ ассигновокъ, мы видимъ то же раздѣленіе, какъ и въ первой; дѣйствительное вліяніе народнаго представительства обусловливается не столько текстомъ конституціи, сколько отношеніями правительства къ народному представительству; существуетъ и въ предѣлахъ намѣченной категоріи рѣзкій контрастъ между системами, которыя мы можемъ обозначить какъ французско-бельгійскую и прусско-германскую. И, несмотря на формальныя конституціонныя различія, по дѣйствительному вліянію на заклю-

---

[1]) Связь внѣшне-политическихъ функцій президіума съ вопросомъ объ отвѣтственности министерства была указана уже въ рѣчи Ласкера 26 марта 1867 г. по поводу § 11 проекта конституціи сѣверо-германскаго союза.

ченіе договоровъ, съ точки зрѣнія, такъ сказать, политической морфологіи, намѣчается дѣленіе на двѣ категоріи: наиболѣе яркими представителями одной будутъ Англія, Франція и Бельгія; другой — Пруссія, Японія и Россія.

Третья группа изъ указанныхъ въ началѣ главы обнимаетъ государства съ конституціями, которыя требуютъ прямого участія народнаго представительства въ созданіи всѣхъ договоровъ, какъ таковыхъ — иногда даже передаютъ ему ратификацію. Мы видѣли, что именно такой способъ созданія договоровъ приняло французское національное собраніе, и онъ просуществовалъ съ неособенно значительными измѣненіями до Наполеона; затѣмъ онъ возрождается на короткое время во второй республикѣ: 53-я статья конституціи 1848 г. гласила: «президентъ заключаетъ и ратифицируетъ договоры. Ни одинъ договоръ не получаетъ окончательной силы иначе, какъ послѣ одобренія національнымъ собраніемъ»[1]). Эта система какъ бы вытекаетъ изъ принципа народнаго суверенитета въ его обычномъ истолкованіи: нація не можетъ быть связана въ такомъ важномъ дѣлѣ, какъ договоръ, помимо ея воли. Естественно, такой порядокъ созданія договоровъ мы находимъ почти исключительно въ республикахъ. Мы говоримъ — почти исключительно потому, что его усвоила и монархическая португальская конституція. Первоначальная конституція 1826 г. была запечатлѣна сильнымъ вліяніемъ Бенжамена Констана; она предоставляла королю «умѣряющую власть»; сюда, между прочимъ, относила она право «заключать союзные договоры, оборонительные и наступательные, договоры о взаимной судебной помощи и коммерческіе, доводя ихъ по заключеніи до свѣдѣнія генеральныхъ кортесовъ, если этому не препятствуютъ соображенія государственной пользы и безопасности. Если договоры, заключенные въ мирное время, содержатъ въ себѣ уступку или обмѣнъ территоріи королевства или владѣнія, на которое королевство имѣетъ право, то они не должны быть ратифицированы до одобренія генеральными штатами». Здѣсь характерно прежде всего, принимая во вниманіе раннюю хронологическую дату конституціи, широкое непосредственное участіе кортесовъ въ созданіи международныхъ договоровъ, а потомъ и формулированное требованіе, чтобы согласіе представительнаго органа предшествовало ратификаціи — условіе, кото-

[1]) Наказъ національнаго собранія фактически, однако, не давалъ ему болѣе прямого и болѣе активнаго участія въ заключеніи договоровъ, чѣмъ современный наказъ сената и палаты депутатовъ. Разница заключалась лишь въ признанной необходимости одобренія собранія для всѣхъ договоровъ.

рое вырабатывалось, обыкновенно, лишь въ результатѣ болѣе или менѣе продолжительной конституціонной практики[1]). Эта часть конституціи была исправлена дополнительнымъ актомъ 1852 г., который явился въ результатѣ военнаго возстанія; несомнѣнно, дѣйствовалъ при его выработкѣ и примѣръ французской конституціи 1848 года. 10-я статья акта гласитъ: «всякій договоръ, конкордатъ или соглашеніе правительства съ иностранной державой должны быть до ратификаціи переданы на утвержденіе кортесовъ въ тайномъ засѣданіи». Однимъ изъ главныхъ мотивовъ здѣсь было желаніе не допустить, чтобы клерикальное правительство безконтрольно связывало страну конкордатами съ римской куріей. Это, конечно, весьма крупное расширеніе права кортесовъ противъ обычныхъ правъ народнаго представительства и въ конституціонной монархіи[2]); но не надо забывать, что, обыкновенно, при дѣйствующей въ странѣ избирательной практикѣ составъ кортесовъ находится въ гораздо большей зависимости отъ воли правительства, чѣмъ правительство отъ нихъ. Съ другой стороны, въ международной политикѣ Португаліи интересы торговые и финансовые рѣшительно преобладаютъ надъ чисто политическими: свободному развитію послѣднихъ мѣшаетъ, уже помимо всего прочаго, постоянная задолженность страны, угрожающая ей всякими репрессаліями великихъ державъ-кредиторовъ, а затѣмъ и традиціонная гегемонія Англіи, иногда почти приближающаяся къ протекторату. Слѣдовательно, тѣ договоры, утвержденіе которыхъ кортесами составляетъ специфическую особенность португальской конституціи, занимаютъ весьма второстепенное мѣсто. Совершенно иное значеніе имѣла бы подобная конституціонная норма въ какой-нибудь великой европейской державѣ, ведущей широкую и сложную внѣшнюю политику.

Далѣе, сюда могутъ быть причислены городскія республики, входящія въ составъ Германской имперіи, которыя, естественно, обладаютъ крайне ограниченнымъ правомъ договоровъ. По гамбургской конституціи 1879 г., представителемъ республики въ сношеніяхъ съ имперіей и другими государствами является сенатъ; онъ заключаетъ договоры, которые предварительно должны быть ратифици-

[1]) V, 2, 7 — у Pölitz, B. II, S. 332. Замѣтимъ, что, согласно конституціи 1822 г., которая однако не вошла въ силу и была отмѣнена Мигуелемъ, для всѣхъ договоровъ о союзахъ, наступательныхъ и оборонительныхъ, а также договоровъ о субсидіяхъ и торговыхъ требовалось до ратификаціи согласіе кортесовъ (III, 4, 6). Ibid., S. 310.

[2]) Такимъ образомъ, дѣйствующее португальское право относитъ договоры къ законамъ, а не декретамъ. Tavares de Medeiros, Portugiesisches Staatsrecht, S. 51.

рованы законодательнымъ собраніемъ города — палатой гражданъ (Bürgerschaft — ст. 22); такого же порядка придерживается любекская конституція (ст. 18); бременская — даетъ нѣсколько болѣе активную роль сенату; его функціи могутъ быть сравниваемы съ функціями прусскаго короля при заключеніи договоровъ, а участіе палаты гражданъ — съ участіемъ ландтага (ст. 57).

Наконецъ, такого же порядка изъ европейскихъ государствъ держится Швейцарія; 85-я статья союзной конституціи 1874 г. къ вѣдѣнію союзнаго собранія относитъ «союзы и договоры съ иностранными державами, а также утвержденіе договоровъ между кантонами или кантоновъ съ иностранными государствами». За каждымъ кантономъ осталось право заключать конвенціи по вопросамъ экономическимъ, полицейскимъ и касающимся путей сообщенія, лишь бы эти конвенціи соотвѣтствовали конституціи (ст. 9 и 10). Однако союзная власть можетъ заключить договоръ и по предметамъ, относящимся къ вѣдѣнію кантоновъ. Практически такъ часто и бывало со времени введенія въ дѣйствіе конституціи 1848 г.: договоры съ Англіей 1856 г., съ Бельгіей 1862 г., несомнѣнно, входили въ компетенцію отдѣльныхъ кантоновъ; по поводу же швейцарско-французскаго договора 1864 г. былъ поставленъ принципіальный вопросъ о предѣлѣ компетенціи, и разрѣшенъ въ смыслѣ благопріятномъ для союзной власти[1]).

Передача подобнаго права федеральному собранію вытекаетъ изъ всей постановки исполнительной власти въ Швейцаріи: предполагается, что она должна, дѣйствительно, только исполнять волю собранія; ей совершенно не предоставлена та распорядительная компетенція, которой хотя бы обладаетъ президентъ французской республики. Фактически, однако, здѣсь роль федеральнаго совѣта бóльшая, чѣмъ явствуетъ изъ конституціи. Онъ подготовляетъ заключеніе договоровъ — это вытекаетъ изъ указанія въ 102-й статьѣ: «союзный совѣтъ заботится о внѣшнихъ интересахъ союза, главнымъ образомъ о поддержаніи его международныхъ отно-

---

[1]) Blumer-Morelli, Handbuch des schweizerischen Bundesstaatsrechtes, B. I, S. 239. Замѣтимъ, что въ практикѣ швейцарскаго союзнаго суда, несомнѣнно, въ связи съ обязательнымъ участіемъ союзнаго собранія въ созданіи всѣхъ договоровъ, отразился взглядъ, что позднѣйшій законъ не можетъ нарушать дѣйствующаго международнаго договора. Такъ отнесся союзный судъ къ закону о выдачѣ 1892 г., который стоялъ въ противорѣчіи со швейцарско-германскимъ договоромъ; см. Kaufmann, S. 82. Конечно, здѣсь надо принять во вниманіе своеобразное значеніе, которое получилъ въ Швейцаріи вопросъ о выдачѣ эмигрантовъ, и связь его съ отношеніями иностранныхъ державъ къ республикѣ.

шеній; ему, вообще говоря, поручены внѣшнія сношенія». Въ случаѣ крайней необходимости онъ считаетъ себя въ правѣ ратифицировать договоръ, предоставляя собранію такъ называемую дополнительную ратификацію. Такъ было съ швейцарско-италіанскимъ торговымъ договоромъ 1879 г.: совѣтъ указывалъ во время переговоровъ италіанскому правительству, что онъ долженъ дождаться марта, когда откроется сессія федеральнаго собранія; ибо, по конституціи, согласіе послѣдняго требуется до ратификаціи, но Италія, связанная рядомъ другихъ торговыхъ договоровъ, заявила, что для нея такая отсрочка невозможна; тогда союзный совѣтъ предпочелъ отступить отъ конституціонной нормы, чѣмъ пожертвовать существенными коммерческими интересами Швейцаріи, и самъ ратифицировалъ договоръ; собраніе дало ему индемнитетъ[1]). Но здѣсь именно должна быть налицо vis maior: когда въ 1875 году федеральный совѣтъ обмѣнялся съ Италіей декларацiями, которыя касались второстепенныхъ вопросовъ, но носили характеръ договорный, не представляя ихъ въ собраніе, послѣднее декретомъ 5 іюля 1876 г. рекомендовало совѣту на будущее время воздерживаться отъ такихъ актовъ безъ его одобренія[2]). Практически установился обычай — не считать формальнаго согласія собранія необходимымъ для продолженія или прекращенія существующаго договора послѣ истеченія его срока; такъ было со швейцарско-испанскимъ договоромъ 1883 г., продолженнымъ въ 1887 г.; по справедливому замѣчанію Мишона, такой usus едва ли можетъ быть оправданъ текстомъ конституціи.

Существенно, что фактически иностранная политика ведется совѣтомъ, что ему здѣсь, и въ частности относительно договоровъ, принадлежитъ иниціатива; за собраніемъ остается только санкція: если оно отказываетъ въ ней совѣту, оно не можетъ противопоставить волѣ совѣта почти ничего положительнаго. Всѣ договоры, напримѣръ, связанные съ постройкой готардской дороги и имѣвшіе такое первостепенное значеніе для всего международнаго обмѣна Швейцаріи, были цѣликомъ подготовлены совѣтомъ: собраніе уже получило, такъ сказать, законченное дѣло, измѣнить въ которомъ хотя бы частности значило подвергнуть его сильнѣйшему риску въ цѣломъ. Наконецъ, согласно той же 85-й статьѣ (отд. 5), союзное собраніе разсматриваетъ договоры кантоновъ, но не всѣ, а только тѣ, противъ которыхъ заявитъ протестъ союзный совѣтъ или какой-нибудь кантонъ.

---

[1]) Salis, Schweizerisches Bundesrecht, B. II, S. 429.
[2]) Blumer-Morelli, B. III, S. 547.

Такимъ образомъ, распредѣленіе участія въ созданіи договоровъ между представительствомъ и правительствомъ не отличается существенно въ Швейцаріи отъ порядка, установившагося въ странахъ указанной нами второй группы — тѣхъ, разумѣется, гдѣ исполнительная власть политически зависитъ отъ парламента. И для Швейцаріи коммерческіе интересы, безусловно, преобладаютъ надъ чисто политическими, въ сферѣ которыхъ ее достаточно предохраняетъ обезпеченный международный нейтралитетъ; поэтому здѣсь внѣшнеполитическая функція не пріобрѣтаетъ остроты и жгучести, которыми она отмѣчена въ крупныхъ государствахъ. Конституціонныя нормы въ ихъ осуществленіи оказываются достаточно широкими, чтобы обезпечить контроль собранія и не связывать по рукамъ и по ногамъ инициативы правительства. Попыткамъ узурпаціи со стороны собранія, его поползновеніямъ на всемогущество въ якобинскомъ стилѣ мѣшаетъ не только патріархальность сложившагося въ Швейцаріи политическаго быта, но и то обстоятельство, что за собраніемъ стоитъ народъ, вооруженный правами референдума и законодательной инициативы. Правда, договоры не идутъ на референдумъ даже тогда, когда они затрогиваютъ вопросы законодательные, такъ или иначе, обязательно или факультативно, ему подлежащіе; предложенныя въ этомъ смыслѣ поправки при пересмотрѣ конституціи 1872 года о передачѣ договоровъ на всенародное голосованіе были отвергнуты[1]). Но и помимо этого у швейцарскаго населенія осталось достаточно возможностей удержать федеральное собраніе въ тѣхъ предѣлахъ, которые диктуются обывательскимъ здравымъ смысломъ.

Мы должны теперь перейти къ наиболѣе интересному и важному типу въ нашей группѣ, представленному конституціей Сѣверо-Американскихъ Соединенныхъ Штатовъ. Интересъ этотъ обусловливается и ея своеобразіемъ, и тѣмъ выдающимся мѣстомъ, которое занимаютъ американскія конституціонныя нормы въ развитіи политическихъ идей культурнаго человѣчества, и, наконецъ, самымъ положеніемъ, которое принадлежитъ Соединеннымъ Штатамъ въ международномъ мірѣ.

Старая конституція американской конфедераціи, естественно, предоставляла заключеніе договоровъ конгрессу[2]), т.-е. собранію

[1]) По конституціи кантона Гларусъ 1887 г., договоры, связанные съ измѣненіемъ законовъ, идутъ на утвержденіе народнаго собранія (Landesgemeinde), т.-е. всѣхъ полноправныхъ гражданъ (art. 44, 7).

[2]) Art. IX, § 1. — The United States... in Congress assembled shall have the sole and exclusive right of power of determining on peace and war entering into treaties and alliances.

уполномоченныхъ штатовъ, для силы рѣшеній которыхъ требовалось, по меньшей мѣрѣ, согласіе 9 изъ 13 штатовъ. Между тѣмъ творцы конституціи 1787 г., создатели американскаго государственнаго единства, были совершенно убѣждены въ одномъ принципѣ, который, можно сказать, проходитъ лейтъ-мотивомъ черезъ всѣ статьи Федералиста: необходимость именно въ республикѣ и демократіи сильнаго и независимаго правительства, необходимость уравновѣсить широкую гражданскую свободу достаточнымъ вниманіемъ къ интересамъ порядка и концентраціи власти. Какъ извѣстно, Гамильтонъ, если бы онъ не чувствовалъ противодѣйствія общественнаго мнѣнія, которое боялось призрака монархіи, готовъ былъ итти гораздо дальше по пути обезпеченія этихъ интересовъ: не даромъ онъ хотѣлъ дать президенту пожизненное положеніе.

Эти общія начала были примѣнены къ нормамъ, регулирующимъ заключеніе договоровъ. По первоначальному плану, выработанному въ комиссіи филадельфійской конвенціи (такъ называемой Committee of detail), это право, какъ и назначеніе членовъ дипломатическаго корпуса, предоставлялось одному сенату. Надо помнить, что въ сенатѣ тогда видѣли не столько законодательный, сколько административный органъ, — до 1794 г. даже его засѣданія не были публичны — и что по самой своей малочисленности (при 13 штатахъ онъ долженъ былъ состоять изъ 26 членовъ) онъ болѣе подходилъ для административныхъ функцій, чѣмъ сенатъ современный; наконецъ, признавалось, что его участіе дѣйствительно обезпечиваетъ интересы отдѣльныхъ штатовъ[1]). Конвенція приняла участіе сената во всѣхъ договорахъ, установивъ при этомъ требованіе согласія его квалифицированнаго большинства — $^2/_3$, но въ то же время предоставила осуществленіе этой функціи и президенту, который долженъ являться здѣсь иниціаторомъ. Всѣ поправки, которыя такъ или иначе ограничивали здѣсь власть президента — напримѣръ: предоставленіе мирныхъ договоровъ только сенату, или одобреніе ихъ конгрессомъ, или, наконецъ, требованіе квалифицированнаго большинства сенаторовъ не въ $^2/_3$ присутствующихъ, а въ $^2/_3$ полнаго ихъ состава, — все это было отклонено[2]). Въ ре-

[1]) Greenleaf Croswell, The treaty-making power (The American Review, 1886, p. 513).

[2]) Madison, The Journal of the Debates in the Convention, v. II, p. 329. При разсмотрѣніи конституціи въ Пенсильваніи, оппозиція предлагала ввести поправку, запрещающую измѣненіе законовъ Соединенныхъ Штатовъ путемъ договора; но поправка не была принята. Bancroft, History of the formation of the Constitution of the U. S. of A., v. II, p. 251.

зультатѣ получилось правило дѣйствующей конституціи: «президентъ имѣетъ право, съ согласія и совѣта сената (with the advice and consent), заключать договоры, если на это согласятся двѣ трети присутствующихъ сенаторовъ» (II, sec. 2). Гамильтонъ въ Федералистѣ привѣтствовалъ эту статью, какъ одну изъ лучшихъ и самыхъ оригинальныхъ частей новаго государственнаго порядка, который открываетъ передъ штатами путь внутренняго спокойствія, внѣшней безопасности и общаго благосостоянія[1]). Главныя возраженія раздавались изъ рядовъ тѣхъ, кто пугались и пугали другихъ призракомъ монархизма; они указывали на отстраненіе конгресса и приводили доводы, которые нѣсколько лѣтъ спустя выдвинулъ во французскомъ національномъ собраніи Петіонъ. Авторы Федералиста этой теоріи верховенства законодательной власти противопоставляли теорію верховенства націи и конституціи. «Если договоры имѣютъ силу законовъ, отсюда еще не слѣдуетъ, чтобы они должны были исходить отъ законодательной власти; вѣдь рѣшенія судовъ такъ же обязательны, какъ законы, и вообще всѣ акты власти, согласные съ конституціей и въ предѣлахъ установленной компетенціи, равно обязательны; если народъ поручилъ данному собранію созданіе законовъ, отсюда еще не слѣдуетъ, чтобы онъ долженъ былъ отдать ему осуществленіе другихъ актовъ суверенитета»[2]). Это разсужденіе послѣдовательно вытекало изъ принятой системы раздѣленія властей, которыя всѣ въ равной мѣрѣ были подчинены конституціи; поэтому американскій порядокъ заключенія договоровъ поставленъ внѣ зависимости отъ ихъ содержанія; онъ беретъ ихъ, какъ своеобразное проявленіе государственной воли, безъ отношенія къ вытекающимъ изъ нихъ законодательнымъ и бюджетнымъ послѣдствіямъ. Содержаніе договора можетъ составлять все, что входитъ въ компетенцію конгресса, т.-е. предѣлы здѣсь даются конституціей. Поэтому, напримѣръ, всѣ права, признанныя ею за штатами, не могутъ быть измѣняемы въ порядкѣ договоровъ[3]); съ другой стороны, при столкновеніи съ законами штатовъ договоры союза имѣютъ такой же перевѣсъ, какъ и его законы[4]).

---

[1]) The Federalist, № 75; ср. K i s s e l b a c h, Der americanische Federalist, B. I, S. 381.

[2]) Ibid., № 64.

[3]) W h a r t o n, Digest, v. II, § 131 a: по словамъ Джефферсона «by the general power to make treaties the constitution... must have meant to except out of these the rights reserved to the states».

[4]) Это развито въ посланіи статсъ-секретаря Ливингстона 13 іюля 1831 года.

Итакъ, всѣ договоры идутъ черезъ сенатъ — даже такіе, которые въ странахъ первой и второй группы создавались бы безо всякаго участія народнаго представительства: американская верхняя палата дала, напримѣръ, свое согласіе на присоединеніе къ женевской конвенціи 1864 г., къ конвенціи мирной гаагской конференціи 1899 г. о посредническомъ судѣ (5 февраля 1900 г.). Однако подобное правило допускаетъ исключенія; сюда не входятъ договоры о перемиріи: они заключаются единолично президентомъ, что̀ стоитъ въ связи не только съ исключительными условіями созданія такихъ договоровъ, но и съ тѣми весьма широкими полномочіями, которыми вообще обладаетъ президентъ въ военное время; далѣе, сюда не входятъ почтовыя конвенціи послѣ закона 30 мая 1872 г., который уполномочилъ министра почты (the postmaster general) ихъ заключать съ согласія президента, — очевидно, въ интересахъ экономіи времени и упрощенія процедуры. Сюда же можно причислить договоры о взаимности, такъ называемые reciprocity treaties — на основаніи тарифнаго закона 1 октября 1890 г. — хотя и высказывалось, что подобное толкованіе есть умаленіе правъ сената, недопустимое въ столь важныхъ договорахъ; вѣдь законъ, на которомъ они основаны, былъ принятъ простымъ большинствомъ сенаторовъ, а договоръ требуетъ $^2/_3$. Наконецъ, на практикѣ допускается обходиться безъ согласія сената въ договорахъ, такъ сказать, предварительнаго характера; это можетъ быть съ нѣкоторой натяжкой оправдано тѣмъ, что иниціатива и веденіе переговоровъ принадлежитъ президенту. Всѣ подобныя отступленія, впрочемъ, легко объяснимы слишкомъ большой громоздкостью принятаго порядка; сенатъ имѣетъ мотивы настаивать на своемъ правѣ, лишь когда имѣется налицо важный актъ политическаго или коммерческаго характера.

Переходя къ распредѣленію компетенціи при созданіи договоровъ въ Америкѣ между президентомъ и сенатомъ, мы видимъ прежде всего, что иниціатива принадлежитъ, безусловно, президенту. Онъ иногда обращается до начала переговоровъ или среди нихъ, когда условія выясняются, къ сенату съ вопросомъ, какъ послѣдній посмотритъ на данное дѣло: такъ поступалъ Грантъ во время переговоровъ съ Англіей относительно Алабамы, Полькъ, подготовляя договоръ 1846 г. о границахъ Орегона; но это зависитъ отъ доброй воли и политическаго такта президента: онъ можетъ внести договоръ безо всякихъ предварительныхъ шаговъ, непосредственно передъ ратификаціей. Правда, повидимому, создатели американской конституціи и ихъ современники смотрѣли иначе: они хотѣли, чтобы

сообразно тексту конституціи сенатъ давалъ не только согласіе, но и совѣтъ президенту — таково было мнѣніе Вашингтона и Адамса; тѣмъ болѣе можно было его защищать, что малочисленность тогдашняго сената дѣлала его въ гораздо большей степени чѣмъ теперь подходящимъ для подобной функціи. И въ настоящее время, конечно, президентъ имѣетъ достаточно побужденій зондировать почву въ сенатѣ, вести переговоры съ вліятельными его членами и прежде всего съ комитетомъ иностранной политики, который въ выработкѣ рѣшеній сената относительно международныхъ договоровъ пользуется руководящей ролью. Но все это уже опредѣляется не конституціонными нормами въ ихъ современномъ истолкованіи, а соображеніями цѣлесообразности. Далѣе, президенту принадлежитъ здѣсь послѣднее слово: онъ «the finisher of all treaties» и можетъ отказать въ ратификаціи договору, хотя бы и одобренному сенатомъ; такую судьбу имѣлъ договоръ 1888 г. съ Китаемъ, принятый сенатомъ съ незначительными поправками. Наконецъ, онъ можетъ не внести въ сенатъ заключеннаго его уполномоченнымъ договора, если онъ не желаетъ его ратифицировать (договоръ 1806 г. съ Англіей), или взять его назадъ, если онъ по тѣмъ или другимъ причинамъ измѣнилъ свое мнѣніе; тѣмъ болѣе свободенъ это сдѣлать новый президентъ по отношенію къ договорамъ его предшественниковъ. Въ 1893 году президентъ Гаррисонъ внесъ въ сенатъ договоръ о присоединеніи Гавайскихъ острововъ, а его преемникъ Кливлэндъ взялъ его обратно. Такимъ образомъ, главная активная роль въ созданіи договоровъ остается за президентомъ.

Однако и роль сената весьма значительна[1]). Конечно, эта роль по преимуществу отрицательная: онъ не можетъ принудить президента заключить желательный для него договоръ, но имѣетъ полную возможность не допустить нежелательнаго. Не забудемъ, что къ Соединеннымъ Штатамъ взглядъ Гнейста, какъ бы его ни оцѣнивать съ точки зрѣнія европейскихъ конституціонныхъ нормъ, очевидно, не имѣетъ никакого приложенія: согласіе сената необходимо именно для международной силы договора, и объ этомъ согласіи упоминается въ актѣ ратификаціи. Американскій сенатъ привыкъ считать себя совершенно свободнымъ дать подобное согласіе или отказать въ немъ: предварительныя дѣйствія президента его нисколько не связываютъ. Цѣлый рядъ важныхъ договоровъ былъ отклоненъ сенатомъ. Онъ не утвердилъ договора съ Даніей о покупкѣ у нея вестъ-индскихъ острововъ св. Ѳомы и св. Іоанна, хотя по этому по-

[1]) Jones, Treaties and treaty-making (Political Science Quarterly, 1897, v. XII, nº 3, p. 427).

воду между обеими странами происходилъ предварительный обмѣнъ; именно американское правительство настаивало на продажѣ, а Данія колебалась; наконецъ, она согласилась, произведенъ былъ плебисцитъ среди населенія острова — и вдругъ отказъ сената разстроилъ дѣло. Въ 1870 г. сенатъ отклонилъ договоръ о присоединеніи Санъ-Доминго; по поводу него президентъ Грантъ обѣщалъ раньше употребить все свое вліяніе, чтобы онъ получилъ силу; въ своемъ посланіи Грантъ настаиваетъ на принятіи, какъ осуществленіи принциповъ монроизма, апеллируетъ и къ реальнымъ интересамъ и къ національному чувству — но все это не производитъ должнаго впечатлѣнія на сенаторовъ. Въ 1897 г. былъ заключенъ договоръ между Англіей и Америкой объ установленіи посредничества при конфликтахъ между двумя странами; сенатскій комитетъ по иностраннымъ дѣламъ далъ благопріятный отзывъ, но сенатъ все отсрочивалъ разсмотрѣніе, хотя общественное мнѣніе американцевъ отнеслось къ договору весьма сочувственно и видѣло въ немъ шагъ по пути къ всеобщему миру. Послѣ своего избранія Макъ-Кинли напомнилъ въ президентскомъ посланіи сенату, что послѣдній не долженъ медлить съ исполненіемъ обязанности не только политической, но и общечеловѣческой; сенатъ разсмотрѣлъ договоръ, внесъ множество поправокъ, и въ концѣ концовъ необходимаго большинства въ $^2/_3$ не образовалось (43 сенатора высказалось за, 26 — противъ). Первый договоръ Гея-Паупсфота о никарагуаскомъ каналѣ хотя и не былъ формально отклоненъ, но и не могъ пройти, благодаря опредѣлившемуся несочувствію значительной части сенаторовъ, несмотря на все желаніе президента: поправки, которыя въ него внесъ сенатъ, дѣлали его совершенно непріемлемымъ для Англіи. Нельзя не упомянуть о трудностяхъ, которыя встрѣтилъ въ сенатѣ мирный договоръ съ Испаніей 1898 г.; несмотря на престижъ Макъ-Кинли, на блескъ американскихъ побѣдъ, онъ прошелъ большинствомъ только одного голоса. Наконецъ, въ послѣдніе годы Рузвельтъ, при всемъ своемъ авторитетѣ, не могъ помѣшать сенату внести существенныя поправки въ общіе договоры, заключенные президентомъ объ арбитражѣ — поправки, по смыслу которыхъ каждая передача на посредническій судъ требовала особаго согласія сената.

Отсюда явствуетъ, что за сенатомъ, который разсматриваетъ договоръ по отдѣльнымъ статьямъ, признается право вносить въ него поправки; конечно, въ этомъ случаѣ онѣ должны итти на разсмотрѣніе другой договаривающейся стороны[1]). Болѣе спорно, въ какой

[1]) Règlements des assemblées législatives par Moreau et Delpech, v. II p. 128—130.

мѣрѣ сенатъ можетъ требовать представленія относящихся къ договору документовъ, переписки и т. п. При разсмотрѣніи договора съ Пруссіей 1800 г. правительство ее представило; напротивъ, когда обсуждался послѣдній мирный договоръ съ Испаніей, и сенаторъ Горъ, доказывая, что сами американскіе уполномоченные долго колебались принять предлагаемыя условія, просилъ передать сенату данныя имъ инструкціи и ихъ дипломатическую переписку, — Макъ-Кинли отказалъ. Можетъ-быть, этотъ отказъ облегчался тѣмъ обстоятельствомъ, что большинство все-таки поддерживало президента. Чрезвычайно большое вліяніе на сенатское рѣшеніе по вопросу о договорахъ имѣетъ голосъ комитета по иностраннымъ дѣламъ; въ весьма значительномъ большинствѣ случаевъ сенатъ присоединяется къ его мнѣнію. Президентъ этого комитета можетъ во внѣшней политикѣ союза играть роль, оставляющую въ тѣни статсъ-секретаря по иностраннымъ дѣламъ: такая роль принадлежала, напримѣръ, Форсайсу (Fortyth).

Такимъ образомъ, если сенатъ не можетъ заставить заключить желательный ему договоръ президента, то и президентъ лишенъ возможности вынудить согласіе сената. Онъ лишенъ того средства, которымъ располагаетъ правительство въ парламентарномъ строѣ при аналогичныхъ столкновеніяхъ съ народными представителями — средства распустить ихъ и апеллировать къ избирателямъ, за которыми остается и послѣднее слово и отвѣтственность. Когда сенатъ отказался одобрить договоръ Рузвельта съ республикой Санъ-Доминго, по которому взиманіе таможенныхъ пошлинъ въ республикѣ должно было перейти къ американскимъ властямъ, это вызвало большое недовольство противъ сената, мотивы котораго казались гораздо менѣе понятны, чѣмъ мотивы Рузвельта; если бы президентъ обладалъ правомъ роспуска сената, можно было бы думать, что избиратели прислали бы болѣе благопріятный Рузвельту составъ; но принципъ раздѣленія властей, предохраняя, съ одной стороны, независимость исполнительной власти, лишаетъ въ то же время президента возможности обратиться къ націи. Были случаи, когда присоединеніе территоріи, отклоненное въ договорѣ сенатомъ, проходило путемъ резолюціи конгресса — такъ было съ Техасомъ, Гавайскими островами, когда подобный способъ былъ предложенъ самимъ сенатскимъ комитетомъ; при такой резолюціи достаточно согласія простого большинства сенаторовъ. Но такой способъ можетъ быть примѣненъ лишь къ территоріальнымъ измѣненіямъ; кромѣ того, и здѣсь президентъ, лишенный средствъ положительнаго воздѣйствія на конгрессъ, встрѣчаетъ достаточныя трудности, мѣ-

шающія ему добиться такой резолюціи. Это очень яркій примѣръ равновѣсія властей, которое ввела американская конституція вообще и которое она примѣнила и къ созданію договоровъ. Очевидно, такое равновѣсіе должно находить коррективъ въ развитомъ чувствѣ отвѣтственности, иначе законодательная и исполнительная власти могутъ осуждать другъ друга на бездѣйствіе. Американскому сенату это чувство отвѣтственности за международныя послѣдствія отклоненія договоровъ не всегда было присуще въ должной мѣрѣ; несомнѣнно, онъ пользовался этимъ средствомъ, какъ оружіемъ противъ президента, хотя сторонники единоличной здѣсь компетенціи главы исполнительной власти весьма склонны сгущать краски, что тѣмъ болѣе легко, что сенатъ вообще въ современной американской литературѣ осыпается упреками и обвиненіями.

Замѣтимъ, наконецъ, что обсужденіе договоровъ происходитъ въ закрытыхъ засѣданіяхъ сената; но тайна здѣсь еще хуже сохраняется, чѣмъ въ соотвѣтствующихъ закрытыхъ засѣданіяхъ европейскихъ парламентовъ. Надо все время помнить, что сенатъ, который имѣли въ виду авторы конституціи, равнялся, приблизительно, трети теперешняго, и уже это одно давало возможность оговоркѣ о тайныхъ засѣданіяхъ получить нѣсколько большее значеніе.

Другой основной вопросъ американскаго конституціоннаго права и конституціонной практики — вопросъ объ участіи въ созданіи договоровъ палаты представителей[1]. Какъ быть съ такими договорами, которые требуютъ измѣненій въ законодательствѣ и бюджетныхъ ассигновокъ, требуютъ того, чего нельзя выполнить безъ участія нижней палаты конгресса, при чемъ финансовые билли обязательно должны проходить сначала именно черезъ нее? Мы не найдемъ въ Федералистѣ вполнѣ точныхъ указаній, какъ думали объ этомъ Гамильтонъ, Мадисонъ и Джей, но общая концепція ихъ ясна: очевидно, они приписывали договору равную силу съ закономъ, не расчленяли въ договорѣ международно-правовой и государственно-правовой стороны и полагали, что здѣсь не нужно ни прямого ни косвеннаго участія палаты представителей; можно было ссылаться на VI, sec. 2 конституціи, гдѣ договоръ признавался «supreme law of the land», и на то, что филадельфійская конвенція отвергла предложеніе, отстаиваемое въ Пенсильваніи — дать и нижней палатѣ конгресса участіе въ созданіи договоровъ.

Практически вопросъ этотъ представляется на первыхъ же порахъ дѣйствія новой конституціи. Въ 1794 г. Вашингтонъ заклю-

[1]) Относящіяся сюда данныя у Wharton, Digest, v. II, p. 15 etc.

чилъ торговый договоръ съ Англіей; хотя Джефферсонъ ему и совѣтовалъ заручиться предварительнымъ согласіемъ конгресса на вытекающія отсюда бюджетныя обязательства, онъ не обратился въ палату представителей, считая это несогласнымъ съ конституціей. Однако палата смотрѣла иначе: она подняла вопросъ о предѣлахъ принадлежащаго президенту права заключать договоры, и потребовала предъявленія документовъ, связанныхъ съ даннымъ договоромъ. Отвѣтомъ явилось знаменитое, постоянно цитируемое въ американской литературѣ предмета, посланіе Вашингтона 30 марта 1796 г., гдѣ онъ энергично опровергаетъ притязанія палаты; для него «совершенно ясно, что сила договора не зависитъ отъ согласія палаты»[1]): подобное притязаніе создаетъ опаснѣйшій прецедентъ, и если бы оно увѣнчалось успѣхомъ, пришлось бы искать новыхъ средствъ обезпеченія конституціи. Мнѣніе президента особенно поддерживалъ членъ кабинета, впослѣдствіи главный судья (Chief-Justice) верховнаго суда, знаменитый юристъ Оливеръ Эльсворсъ: въ своемъ письмѣ къ Вашингтону отъ 13 марта 1796 г. онъ утверждалъ, что «съ момента, когда президентъ и сенатъ заключили договоръ, послѣдній, въ силу конституціи, становится закономъ страны: всѣ лица и органы въ предѣлахъ юрисдикціи Соединенныхъ Штатовъ обязаны сообразовать свои дѣйствія съ нимъ. Такой законъ ipso facto уничтожаетъ всѣ существующіе законы, поскольку они вступаютъ съ нимъ въ конфликтъ» (repeals all existing laws so far as they interfere with it); притязаніе же нижней палаты не имѣетъ другой опоры, кромѣ примѣра англійской палаты общинъ — примѣра, естественно, для Америки необязательнаго[2]). Депутаты, однако, не удовлетворились и вынесли резолюцію: «палата представителей не требуетъ никакого участія въ созданіи договоровъ (in making treaties); но если договоръ обязываетъ регулировать что-нибудь изъ предметовъ, относящихся, по конституціи, къ власти конгресса, то его исполненіе должно зависѣть отъ закона, имѣющаго пройти черезъ конгрессъ; во всѣхъ такихъ случаяхъ палата представителей имѣетъ конституціонное право и обязанность обсуждать цѣлесообразность или нецѣлесообразность подобныхъ договоровъ[3]), опредѣляя здѣсь и дѣйствуя сообразно съ общимъ благомъ». Вашингтонъ, однако, не усту-

[1]) There it is perfecty clear to my understanding, that the assent of the House of Representatives is not necessary to the validity of a treaty.

[2]) Cullon, The treaty-making power (North American Review, 15 march 1905, p. 339).

[3]) It is constitutional right and duty of the House of Representatives in all such cases to deliberate on the expediency or inexpediency of such treaty.

пилъ, и въ слѣдующемъ году палата большинствомъ одного голоса приняла соотвѣтствующую статью бюджета. Самый конституціонный вопросъ остался какъ бы открытымъ.

Правильность взгляда Вашингтона отстаивалась весьма крупными представителями американской юриспруденціи. Такъ, Кентъ относится весьма отрицательно къ указанной резолюціи нижней палаты (it can not to be mentioned... without regret and astonishment); отказъ въ средствахъ, необходимыхъ для выполненія договора, былъ бы «актомъ вѣроломства» (breach of public faith). «Не можетъ быть сомнѣній, что власть, уполномоченная связывать страну договоромъ, можетъ отчуждать общественное имущество и общественныя средства путемъ договора. Если нація передаетъ полностью (without reserve) исполнительной власти заключеніе договоровъ, то въ полномочіе входитъ и дать договору полную силу (it is considered as having invested with all the power necessary to make a valid treaty); палата депутатовъ не можетъ себя считать выше закона»[1]. По словамъ Кента, высказываемый имъ взглядъ — общепризнанный. Къ нему примыкаетъ и Стори, съ той лишь оговоркой, что подобное право договоровъ, установленное конституціей, не можетъ вести къ ея нарушенію[2]. Противоположный взглядъ защищалъ Джефферсонъ: американцы не вполнѣ единодушны въ толкованіи тѣхъ статей конституціи, которыя регулируютъ созданіе договоровъ; самый договоръ есть не что иное, какъ законъ, для созданія котораго требуется еще согласіе иностраннаго государства; въ этомъ случаѣ иниціатива закона принадлежитъ президенту, а veto — $^1/_3$ сената; однако и за конгрессомъ остается здѣсь то вліяніе, которое ему принадлежитъ въ законодательной области вообще. «Нѣкоторые это отрицаютъ на томъ основаніи, что тогда у власти, заключающей договоры, будетъ слишкомъ мало своего дѣла. Чѣмъ меньше—тѣмъ лучше, скажутъ другіе. Конституція сочла благоразумнымъ помѣшать исполнительной власти и сенату запутывать наши дѣла въ дѣла Европы»[3]). Рѣшительныя возраженія противъ

---

[1]) Commentaries on american laws, v. I (8 ed.), p. 305.

[2]) Commentaries on the constitution of the United States, ed. 4, p. 325: «but though is thus general und unrestricted, it is not to be so construed, as to destroy the fundamental laws of the state... A treaty to change the organisation of the government, or annihilate its sovereignty, to overturn its republican form... would be void because it would defeat the will of the people, which it was designed to belief». Къ Кенту и Стори вполнѣ примыкаетъ и Фильдъ.

[3]) Manuel of parliamentary practice, p. 134.

вашингтоновской интерпретаціи мы встрѣчаемъ у Кальгуна: по его словамъ, у конгресса, какъ законодательнаго органа, и у палаты представителей, какъ части конгресса, есть бюджетное право, и, слѣдовательно, важное средство контроля надъ заключеніемъ договоровъ, поскольку они вызываютъ издержки[1]). Быть можетъ, Кальгунъ видѣлъ связь между столь широкимъ правомъ президента заключать договоры и развитіемъ активной внѣшней политики, которая, въ свою очередь, должна содѣйствовать росту центральной власти и ослаблять автономію отдѣльныхъ штатовъ. Практика американскаго верховнаго суда не отличается здѣсь полнымъ единообразіемъ[2]).

Въ общемъ, американскій сенатъ держался точки зрѣнія Вашингтона, которая была болѣе благопріятна для его компетенціи—однако и онъ не проводилъ ея съ полной послѣдовательностью. Такъ, въ 1843 г. комитетъ по иностраннымъ дѣламъ далъ отзывъ о невозможности для него безъ участія палаты представителей, въ силу конституціонныхъ соображеній, ратифицировать новые торговые договоры съ германскими государствами. Съ другой стороны, какъ

---

[1]) Works, v. I, p. 203.

[2]) Ernst Meier, S. 200 u. s. w., приводитъ примѣры судебнаго толкованія въ смыслѣ Джефферсона-Кальгуна; особенно ярко у S. Mac Lean, 344: «a treaty under the federal Constitution is declared to be the supreme law of the land,... It is not howewer and can not to be supreme law of the land, when the concurrence of Congress is necessary to give it effect. Until this power is excercised as when the appropriation of money is required, the treaty is not perfect». На это рѣшеніе ссылается и Kaufmann, S. 36. Часто верховный судъ склоняется и къ признанію за договоромъ самодовлѣющей, равной закону силы (the stipulation of the treaty on the subject is self executing): тогда въ конфликтахъ закона и договора нужно руководиться правиломъ: lex posterior derogat priori. Отсюда можно сдѣлать выводъ, что позднѣйшій законъ способенъ измѣнить обязательства, созданныя раннимъ договоромъ: такое рѣшеніе было дано въ дѣлѣ Cherokkee-Tobacco: «a treaty may supersede a prior act of Congress, and an act of Congress may supersede a prior treaty». Верховный судъ призналъ правомѣрнымъ актъ объ удаленіи китайцевъ 1880 г., хотя этотъ актъ стоялъ въ неоспоримомъ противорѣчіи съ предшествующимъ китайско-американскимъ договоромъ. Попытка Farrel'а опровергнуть это ссылкой, что подобное же нарушеніе договора съ Китаемъ совершили Англія и Канада, юридически бездоказательна; см. Law Quarterly Review, v. X, p. 267; ср. у Wharton, v. II, p. 70, Fish, sec. of state to Congress 13 fevr. 1877: «the result of severalt ale decisions in these country as two at least of the opinions of the Attorneys-General seem to lead to the conclusion that an act of Congress of later date than a treaty although in the violation of its terms must be obeyed as a municipal law within the country, although in no manner binding on the foreign state and although it in no manner affords a sufficient excuse for a violation of treaty provisions».

и слѣдовало ожидать, палата представителей вовсе не склонна была примириться съ доводами Вашингтона, и отъ времени до времени она высказываетъ притязаніе на болѣе активную роль въ договорной политикѣ, чѣмъ на простую регистрацію соглашеній президента и сената. Притомъ сама конституція признала, что конгрессу принадлежитъ регулированіе вопросовъ внѣшней торговли, т.-е. той области, съ которой такъ сплетается область договоровъ[1]). Уже въ 1815 г., по поводу договора съ Англіей, палата представителей провела билль, буквально его воспроизводящій, желая этимъ показать, что ей принадлежитъ здѣсь законодательная санкція. Сенатъ сначала отвергнулъ, потомъ вотировалъ билль. Дюеръ, который отстаивалъ исключительность компетенціи президента и сената въ созданіи договоровъ, видѣлъ здѣсь не только опасный прецедентъ, но и совершенно антиконституціонный актъ, которому суды обязаны отказать въ исполненіи[2]). Въ 1828 г. президентъ заключилъ договоръ съ индѣйскимъ племенемъ чироковъ — сношенія съ этими племенами вообще относились къ области внѣшней политики — онъ уступилъ имъ часть территоріи, которую конгрессъ въ 1824 г. инкорпорировалъ въ штатъ Арканзасъ. Нижняя палата протестовала: договоръ, измѣняющій законъ, требуетъ участія обѣихъ палатъ, и актъ конгресса не можетъ быть отмѣненъ волей президента и $^2/_3$ сената. Случай этотъ, дѣйствительно, показывалъ, до какой степени трудно сохранить теоретически признанную взаимную независимость и равновѣсіе между властью законодательной и властью заключать договоры. Здѣсь протестъ палаты успѣха не имѣлъ.

Гораздо сильнѣе онъ сказался въ 1867 г., когда заключено было соглашеніе съ Россіей о покупкѣ у ней Аляски. У американцевъ долгое время вообще существовало извѣстное, иногда почти инстинктивное нерасположеніе къ территоріальнымъ расширеніямъ, и его не могли заглушить даже блестящія побѣды въ испано-американской войнѣ; тѣмъ болѣе казалась неудачной покупка страны со столь бѣдной и су-

---

[1]) Art. I, sec. 8, § 3. Американская нижняя палата имѣетъ спеціальные комитеты для иностранной торговли и для иностранныхъ сношеній вообще; см. Règlements des assemblées législatives, v. II, p. 143 et 147.

[2]) «A work of supererogation or a mere nullity»; см. Duers, Outlines of the constitutional jurisprudence of U. S., p. 138. По Webster (Works, IV, p. 178), конгрессъ здѣсь такъ же былъ связанъ, какъ, напримѣръ, вотируя содержаніе членамъ верховнаго суда. Надо помнить при этомъ, что рѣзкое противопоставленіе закона въ матеріальномъ и формальномъ смыслѣ, столь свойственное европейскому конституціонализму, не совсѣмъ примѣнимо къ американскому праву, гдѣ законодательная область и по содержанію строго регулирована — уже въ виду необходимости разграничить компетенцію союза и штатовъ.

ровой природой — тогда еще не знали о ея металлическихъ богатствахъ — страны, отрѣзанной къ тому же отъ Соединенныхъ Штатовъ территоріей Британской Америки. Государственный секретарь Люордъ, устроитель этой сдѣлки, былъ предметомъ всевозможныхъ нападокъ и насмѣшекъ (эту холодную страну называли Leward's ice boxe). Между тѣмъ нижняя палата уже послѣ присоединенія территоріи должна была вотировать билль, разрѣшающій уплатить требуемую сумму Россіи. Засѣданія были весьма бурны; въ концѣ концовъ, требуемую сумму ассигновали, но приняли резолюцію Лауриджа: «если предметы, затронутые условіями договора, относятся къ тѣмъ, которые по конституціи Соединенныхъ Штатовъ подлежатъ вѣдѣнію конгресса и надъ которыми конгрессъ имѣетъ юрисдикцію[1]), то согласіе конгресса на данный договоръ необходимо должно быть дано раньше, чѣмъ послѣдній получитъ силу». Палата представителей, такимъ образомъ, желала установить порядокъ, образовавшійся въ большинствѣ европейскихъ конституцій. Такъ какъ большинство палаты не было противъ присоединенія Аляски, но имѣло въ виду создать здѣсь конституціонный прецедентъ, то въ такомъ смыслѣ она составила и другую резолюцію по данному, собственно, вопросу: «конгрессъ даетъ согласіе на условія, стипулированныя въ договорѣ»[2]); напротивъ, сенатъ придалъ этой резолюціи иной видъ, при которомъ палата представителей какъ бы оказывалась связанной договоромъ, и за ней не признавалось права отказать въ соотвѣтствующихъ законодательныхъ постановленіяхъ — хотя выраженія были выбраны нѣсколько уклончивыя[3]).

Нельзя сказать, чтобы стремленія нижней палаты американскаго конгресса были безрезультатны. Въ 1883 г. былъ ратифицированъ договоръ съ Мексикой; палата отказалась вотировать вытекающія изъ него законодательныя мѣропріятія, президентъ ничего не могъ сдѣлать, а въ 1887 г. истекъ срокъ этому договору, который такъ и не вступилъ въ силу. Уже въ англо-американскомъ договорѣ

---

[1]) «Over which Congress has jurisdiction» — конечно, весьма неточное выраженіе.

[2]) «Be it enacted by the Senate and House of Representatives of the United States of America in Congress assembled, that the assent of Congress is hereby given to the stipulation of said treaty».

[3]) ...«where as said stipulations cannot be carried into the form and effect except by legislation to which the consent of both Houses of Congress is necessary; thereof be it resolved by the Senate and House of Representatives of the U. S. of A. in Congress assembled, that there be and hereby is appropriated to fulfill stipulations, contained in the sixth article of the treaty». Wharton, v. II, p. 22.

1871 г. была оговорена необходимость согласія конгресса на предполагаемыя имъ мѣры; такую же оговорку ввелъ въ 1885 г. въ испано-американскій договоръ президентъ Артуръ. Въ это время даже люди, подобные Уэбстеру, которые принципіально признавали независимость власти, заключающей договоры, рекомендовали величайшую осторожность въ измѣненіи такимъ путемъ таможенныхъ тарифовъ и въ столкновеніи съ правами конгресса. Договоры съ Колумбіей 1903 г. и съ Панамой 1904 г. получили предварительную санкцію конгресса, который еще въ 1902 г. вотировалъ такъ называемый Panama Canal Act, уполномочивающій президента сдѣлать всѣ необходимыя пріобрѣтенія для этого канала. Договоръ Рузвельта съ Кубой о пониженныхъ сравнительно съ дѣйствующимъ тарифомъ пошлинахъ на кубанскіе товары, ввозимые въ Соединенные Штаты, былъ ратифицированъ съ оговоркой, что онъ вступитъ въ силу лишь послѣ соотвѣтствующаго одобренія со стороны конгресса. Все это — приближеніе къ европейской практикѣ; сюда же склонялся и статсъ-секретарь по иностраннымъ дѣламъ выдающійся сотрудникъ Макъ-Кинли, Рузвельта, Гей (Hay)[1].

Логически это право конгресса вообще и нижней палаты въ особенности принимать такое косвенное участіе въ созданіи договора, неоспоримо; вѣдь дѣйствительность договора должна основываться, между прочимъ, на полной выполнимости вытекающихъ изъ него перемѣнъ во внутренней жизни государства. Толкованіе Вашингтона психологически объясняется той заботой, которая такъ явственно выступаетъ изъ Федералиста — заботой оградить международные интересы союза отъ измѣнчивыхъ настроеній болѣе многочисленной, и потому болѣе имъ подверженной, палаты конгресса; но оно можетъ легко быть доведено до абсурда, до полнаго искаженія духа конституціи. По справедливому замѣчанію Мейера, дискреціонное право заключать договоры открываетъ путь для перемѣнъ въ законодательствѣ, при чемъ согласіе на эти перемѣны будетъ исходить не отъ палаты народныхъ представителей, а отъ иностранцевъ и даже отъ вождя какого-нибудь индѣйскаго племени[2]). Искусственность теоріи, которая доказываетъ, что въ сферѣ, отведенной для законодательной власти, можетъ дѣйствовать и совершенно независимая отъ нея власть договорная, бросается въ глаза. Правда, въ пользу

---

[1]) См. его рѣчь 19 ноября 1901 г. въ нью-йоркской торговой палатѣ, приведенную въ сборникѣ The americain idea, p. 305: «no treaty has any validity until ratified by the Senate; many require the action of both Houses of Congress to be carried into effect».

[2]) Ernst Meier, S. 194; Donato Donati, p. 327.

нея можно привести нѣкоторые историческіе прецеденты. Кёллонъ ссылается, что установленіе единообразныхъ правилъ натурализаціи конституція отдала конгрессу; между тѣмъ въ договорѣ о пріобрѣтеніи Луизіаны оговорено, что обыватели территоріи становятся гражданами Соединенныхъ Штатовъ; конгрессъ издаетъ правила объ управленіи арміи и флотомъ, но гаагская конвенція вводитъ подобныя правила и не получаетъ санкціи конгресса. Но, во всякомъ случаѣ, отсюда далеко до утвержденія, будто договоръ, ратифицированный президентомъ и сенатомъ, eo ipso устраняетъ всѣ противорѣчащіе ему законы. Ясно, что выходомъ здѣсь можетъ быть лишь возведеніе въ нормальный порядокъ процедуры, примѣненной къ англо-американскому договору 1871 г., испано-американскому 1885 г., договору Рузвельта съ Кубой и т. п.: ни законодательныя ни бюджетныя права конгресса не должны быть нарушены путемъ договоровъ. И, повидимому, дальнѣйшее развитіе американской конституціи будетъ происходить именно въ такомъ направленіи[1]).

Жезъ въ своей интересной статьѣ о роли американскихъ палатъ при заключеніи договоровъ[2]) сводитъ мнѣнія различныхъ наблюдателей и изслѣдователей американской политической жизни о достоинствахъ и недостаткахъ установленной процедуры заключенія договоровъ. Мнѣнія эти между собой сильно расходятся, но въ общемъ они далеко не повторяютъ собой той, безусловно, положительной оцѣнки, которую мы встрѣчаемъ на страницахъ Федералиста. Еще Брольи въ своей вышедшей въ 1870 г. книгѣ «Vue sur le gouvernement de la France» отмѣчалъ, насколько рискованно такое большое здѣсь вліяніе сената; одной трети сенаторовъ достаточно, чтобы не пропустить самаго важнаго для интересовъ государства договора. Съ гораздо большей рѣзкостью критикуетъ дѣйствующій порядокъ Вильсонъ въ свой блестящей работѣ «Congressional govern-

---

[1]) Въ настоящее время никакъ не можетъ быть признана вѣрной характеристика вопроса, которую мы встрѣчаемъ у Рюттимана: «heut zu Tage unterliegt es keinem Zweifel, dass die von dem Präsidenten und dem Senat abgeschlossenen Staatsverträge keiner Bekräftigung durch ein vom Kongress erlassenes Gesetz bedürfen, da sie nach dem drückenden Wortlaut der Verfassung selbst das oberste Gesetz des Landes sind». Rüttimann, Das nordamerikanische Bundesstaatsrecht, B. I., S. 297. Ср. Holst, Das Staatsrecht der vereinigten Staaten von America, S. 111: если вопросъ права споренъ, то фактически и нижняя палата можетъ обезпечить себѣ участіе въ созданіи договоровъ, затрогивающихъ ея конституціонныя полномочія.

[2]) Jèse, Du rôle des Chambres dans l'approbation ou l'exécution des traités internationaux d'après la constitution des E.-U. Revue du droit public, 1904, V. 21, p. 455.

ment»: вліяніе сената совершенно пагубно — ему принадлежитъ власть не создавать договоры, а портить ихъ (не treaty-making, a treaty-marring power); онъ связываетъ президента по рукамъ и по ногамъ, и въ то же время сенаторы, хотя бы они изъ чисто партійныхъ интересовъ разстраивали внѣшнюю политику правительства, не несутъ здѣсь никакой отвѣтственности: фактически все рѣшаетъ даже не сенатъ, а его комитетъ по иностраннымъ дѣламъ. Безъ сомнѣнія, въ этой оцѣнкѣ сказывается и общее весьма отрицательное отношеніе Вильсона къ «правленію комитетовъ». Шамбренъ находитъ: «если американцы не рѣшатся сохранить политику нейтралитета и воздержанія, роль, которую выполняетъ сенатъ при ратификаціи договоровъ, была бы способна парализовать всякую иностранную политику правительства»[1]). Брайсъ видитъ опасность и въ чрезмѣрномъ вліяніи сената и въ отсутствіи какого-либо контроля со стороны нижней палаты конгресса. И это, кажется, наиболѣе распространенный взглядъ[2]). Тотъ образъ американскаго сената, который мы находимъ у Токвиля[3]), образъ вмѣстилища государственной мудрости и достоинства, смѣнился гораздо менѣе лестными характеристиками, хотя Брайсъ и не даетъ особеннаго матеріала для обычныхъ теперь нападокъ на американскую верхнюю палату[4]). И уменьшеніе вліянія сената и ростъ контроля нижней палаты — все это должно ослабить контрастъ американской и европейской системы; но въ рамкахъ конституціи 1787 г. безъ введенія соотвѣтствующей поправки «совѣтъ и согласіе сената» остаются, и если даже фактически уничтожится функція подачи совѣтовъ, то все-таки договоръ не можетъ быть ратифицированъ, разъ противъ него выскажутся болѣе трети сенаторовъ. Надо помнить, насколько перемѣнились

---

[1]) Chambrun, Le pouvoir exécutif aux Etat-Unis, p. 226—227.

[2]) Ср. интересное письмо Далласа, американскаго посланника въ Лондонѣ, отъ 21 мая 1860 г., выражающаго рѣшительное несогласіе со взглядомъ Кента: американское народное представительство не можетъ имѣть меньше правъ, чѣмъ палата общинъ въ монархической Англіи, гдѣ роль палаты въ созданіи договоровъ постепенно такъ расширилась. Приведено у Story, Commentaries on the constitution, v. II, p. 585.

[3]) За нимъ здѣсь слѣдуетъ Шамбренъ, по крайней мѣрѣ, въ томъ, что касается внѣшней политики; указавъ на увлеченія и даже легкомысліе членовъ конгресса, онъ прибавляетъ: «sans doute ces critiques ne s'appliquent pas au sénat; dans les questions étrangères la Haute Assemblée a presque toujours montré une sage réserve». Ср. Tocqueville, De la démocratie en Amérique, v. I, ch. 13: «des causes, qui peuvent corriger en partie ces instincts de la démocratie».

[4]) Bryce, The American commonwealth, v. I, ch. 12.

условія внѣшней политики въ Америкѣ, и насколько потеряли вѣсъ старые аргументы относительно простоты и изолированности этой политики, при которой установленный громоздкій и не отвѣчающій въ то же время требованіямъ дѣйствительнаго контроля народнаго представительства способъ заключенія договоровъ не вызывалъ особыхъ неудобствъ[1]).

Большинство конституцій другихъ американскихъ республикъ болѣе или менѣе близко воспроизводятъ типъ конституціи сѣверо-американской: всюду мы находимъ принципъ народнаго суверенитета, всюду пересмотръ конституціи связанъ съ значительными трудностями, всюду проводится раздѣленіе властей. Въ способахъ созданія договоровъ существуютъ однако важныя различія: Мексика, которая въ 1874 г. возстановила верхнюю палату, уничтоженную въ 1857 г., даетъ сенату исключительное право «одобрять трактаты и дипломатическія конвенціи, заключенныя исполнительной властью съ иностранными державами» (III, 3, 72, 13). Преобладающей формой въ республикахъ латинской Америки является, впрочемъ, участіе обѣихъ палатъ. Конституціи Аргентины (II, 2, 4, 19), Бразиліи (I, 1, 4, 12), Боливіи (54, 5 и 89, 1), Чили (19), Эквадора (62, 7) — требуютъ при созданіи договора согласія всего конгресса. Надо сказать, что конституціи республикъ латинской Америки вообще часто имѣютъ болѣе демократическую внѣшность, чѣмъ государственное устройство, созданное филадельфійскимъ конвентомъ; но этотъ демократизмъ не слѣдуетъ принимать слишкомъ буквально и на вѣру, такъ какъ онъ не мѣшаетъ постоянному повторенію военныхъ диктатуръ и захватовъ власти со стороны тѣхъ, кто можетъ воспользоваться вооруженной силой[2]).

---

[1]) Cullon особенно настаиваетъ на интересахъ международной политики, которые должны быть противопоставлены притязаніямъ конгресса. Онъ заканчиваетъ указанную статью словами: «the treaty-making power must rest when the Constitution so plainly vests it, in the President with and by the advice and consent of Senate; and for the best interests of the country and the facility of international intercourse, I hope it may always remain so». Но съ этой точки зрѣнія власть сената, или, лучше сказать, $^1/_3$ его, есть несравненно болѣе опасный тормозъ, чѣмъ признаніе за конгрессомъ его законодательныхъ и бюджетныхъ правъ, затрогиваемыхъ договоромъ.

[2]) Достаточно вспомнить здѣсь имена этихъ президентовъ-диктаторовъ въ южно-американскихъ республикахъ: Сельмана въ Аргентинѣ, Деодоро-да-Фонсеки въ Бразиліи, Касереса въ Перу, Бальмаседы въ Чили, Паласіо въ Венецуэлѣ и т. д. Получилось полное несоотвѣтствіе конституціоннаго текста и политической дѣйствительности; см. у Akers, A history of Southe America (1854—1904); для Бразиліи — Dawson, The south american republics, v. I, p. 493 etc.

Естественно, въ третьей группѣ мы не видимъ той двойственности парламентарныхъ и дуалистическихъ государственныхъ организацій, съ которыми мы встрѣтились, разсматривая первыя двѣ; какъ и въ другихъ сторонахъ Соединенные Штаты и образованныя по ихъ подобію американскія республики не подходятъ ни къ той формѣ отношеній между народнымъ представительствомъ и правительствомъ, которая наиболѣе ярко проявляется въ Англіи, ни къ той, для которой типичнымъ образцомъ остается Пруссія. Способъ созданія договоровъ, установленный въ Соединенныхъ Штатахъ текстомъ конституціи, даетъ народному представительству и больше и меньше участія, чѣмъ конституціи европейскія: больше, потому что черезъ сенатъ проходятъ всѣ договоры, какъ таковые; меньше, потому что палата представителей, соотвѣтствующая европейскимъ нижнимъ палатамъ, и болѣе непосредственно какъ бы выражающая общественное мнѣніе, — по тексту конституціи и по толкованію видныхъ авторитетовъ юриспруденціи, — отстраняется. И мы видимъ, что критика американской системы, обычно, и направлена на это «больше» и «меньше»; она указываетъ Соединеннымъ Штатамъ путь Европы — въ то самое время, когда ростъ «комитетскаго правленія» заставляетъ его изслѣдователя думать, не совершается ли и здѣсь нѣкотораго движенія въ сторону европейскаго парламентаризма. XX вѣкъ открываетъ передъ Америкой новыя перспективы въ международномъ мірѣ, далеко выходящія за предѣлы классическаго монроизма. Будущее покажетъ, насколько эти новыя условія, столь далекія отъ кругозора творцовъ конституціи 1787 г., позволятъ удержаться существующей системѣ заключенія договоровъ, которая на страницѣ Федералиста была признана плодомъ подлинной государственной мудрости и прозорливости.

Б) Война.

Вторая форма дѣятельности государства во внѣшнемъ мірѣ — это насильственная борьба, военная функція, безъ сомнѣнія, болѣе древняя, чѣмъ функція договорная. Люди гораздо раньше должны были направить свои силы въ сторону самозащиты и нападенія, чѣмъ въ сторону закрѣпленія правовымъ путемъ солидарныхъ интересовъ, связующихъ обособленныя кровныя или племенныя человѣческія группы. Исторія войны неразрывно связана съ исторіей государства; мы можемъ ожидать, что измѣненіе этого послѣдняго отразится и на ея правовомъ характерѣ. Говорить о послѣднемъ возможно, такъ какъ и война пережила то превращеніе, которое

свойственно столькимъ институтамъ общежитія, и она изъ чисто фактическаго состязанія, необузданнаго и почти стихійнаго, сдѣлалась признаннымъ средствомъ борьбы между государствами, и только между ними.

Мысль эта, которую болѣе или менѣе отчетливо можно прослѣдить уже у Гроція и Бингерсгука, была чуть ли не впервые выражена въ совершенно категорической формѣ у Руссо: война затрогиваетъ лишь отношенія государствъ; гражданинъ, если онъ не принимаетъ въ ней участіе какъ комбаттантъ, находится совершенно внѣ ея сферы[1]). Тезисъ Руссо повторилъ въ своей знаменитой рѣчи при открытіи французскаго призового суда Порталисъ[2]). Конечно, какъ и всякій принципъ, это правило можетъ быть доведено до абсурда; оно становится summa iniuria, когда на основаніи его требуютъ отъ населенія области, куда вторгся непріятель, полной пассивности и когда отказываютъ народному ополченію въ правахъ воюющей стороны; имъ можно злоупотреблять, какъ злоупотребляла Германія въ 1870—71 г., но въ своихъ разумныхъ предѣлахъ оно остается все-таки твердо установленной нормой современнаго международнаго права, охраняющей существенные интересы человѣческихъ общежитій[3]). Если англійская Chartered Company вела въ 1893 г. войну противъ матабеловъ, то косвенно за ней стояла санкція, данная англійскимъ государствомъ, которое эта компанія представляла[4]).

Такимъ образомъ переходъ отъ состоянія мира къ состоянію войны можетъ быть только актомъ государственнымъ, носящимъ въ своемъ происхожденіи несомнѣнные признаки внутренно-госу-

[1]) Contrat social, l. I, ch. 4.

[2]) «La guerre n'est point une relation d'homme à homme, mais une relation d'état à état, dans laquelle les particuliers ne sont ennemis qu'accidentellement, non point comme hommes, ni même comme citoyens, mais comme soldats, non point comme membres de la patrie, mais comme ses défenseurs».

[3]) Ср. Al. Zorn, Das Kriegsrecht zu Lande, S. 16, 38 u. s. w.: всякія ограниченія кровопролитія на войнѣ «nicht von aussen her gegen den Staat erfolgt, sondern von innen heraus Aeusserung des souveränen Staatswillens, der damit erklärt, seinerseits gewisse Arten kriegerischen Vorgehens im Kriege nicht mehr zur Anwendung bringen zu wollen». Возраженія у Hall, A treatise on international law, основываются на искусственности раздѣленія the public и the private aspect of the individual и на положеніи частной собственности въ морской войнѣ. Едва ли возможно отрицать, что современное право морской войны весьма трудно согласить съ современными нормами международнаго права вообще.

[4]) Объ этомъ у Farrelly, Questions of international law въ Law Quarterly Review, 1894 v. X, July.

дарственной правомѣрности. Если въ вопросѣ о компетенціи органа, заключающаго договоръ, международное право предоставляетъ carte blanche и принимаетъ компетенцію такъ, какъ ее устанавливаетъ данное государственное устройство, то въ сферѣ насильственной борьбы сами факты неизбѣжно принимаются за изъявленіе подлинной воли государства, желающаго нарушить миръ: не провѣряютъ полномочій командира того отряда, который перешелъ границу. Государство можетъ дезавуировать дѣйствія своихъ военныхъ частей или приказъ представителя правительственной власти, вызвавшій эти дѣйствія, но это уже сопряжено съ огромными трудностями. Поэтому здѣсь вся забота, чтобы государство не было связано почти непоправимымъ началомъ военныхъ дѣйствій, которое не имѣло за собой надлежащаго правомочія, падаетъ на него самого. Понятна важность встающей здѣсь передъ правовымъ государствомъ проблемы — какъ обставить начало войны возможно болѣе полными гарантіями, не жертвуя интересами національной безопасности и національнаго достоинства, — и эта проблема должна ставиться безо всякихъ оптимистическихъ иллюзій. Дюфрезъ (Dufraise) въ своей «Histoire du droit de guerre et de paix de 1789 à 1815», вышедшей въ 1862 г., полагалъ, что вѣчный миръ установится тогда, когда всюду государственный строй водворится на началахъ народнаго суверенитета. «Вооружите народное представительство», писалъ онъ, «правомъ до начала военныхъ дѣйствій накладывать свое абсолютное veto, или примиритесь съ опасностью, что война будетъ начинаться помимо вашей воли». Какъ ни наивнымъ намъ кажется довѣріе автора къ этому абсолютному veto, но въ основѣ лежитъ здоровая мысль; рискъ случайной, совершенно несоотвѣтствующей національнымъ интересамъ войны въ весьма сильной степени зависитъ и отъ формы государственнаго устройства. На какихъ органахъ лежитъ въ современномъ конституціонномъ государствѣ тяжелая и отвѣтственная функція правомѣрной инициативы военныхъ дѣйствій? Какую цѣнность въ частности можно придавать прямому участію народнаго представительства въ актѣ объявленія войны, помимо косвеннаго участія, вытекающаго изъ общей бюджетной компетенціи представительныхъ собраній[1])?

---

[1]) Rossi, Cours de droit constitutionnel, v. IV, p. 264, напоминаетъ, что во всякомъ случаѣ «il faut ici le concours du pouvoir législatif, c'est lui, qui donne l'argent et les soldats. Que veut dire le droit de déclarer la guerre attribué au pouvoir exécutif? Il veut dire, que c'est au pouvoir exécutif qu'il appartient d'apprécier la nécessité d'avoir recours à ce grand moyen».

Обращаясь къ эпохѣ сословныхъ штатовъ, мы видимъ, что послѣдніе принимали участіе въ вопросѣ о войнѣ и мирѣ. Мы уже приводили примѣры изъ исторіи французскихъ генеральныхъ штатовъ; обыкновенно, право давать совѣты и даже согласіе на войну связывалось съ соотвѣтствующимъ правомъ участія въ заключеніи мира. Ясно, почему штатамъ неизбѣжно приходилось касаться войны еще чаще, чѣмъ договоровъ; начало войны требовало немедленныхъ расходовъ, и въ эпоху, когда оказывалось уже невозможнымъ обходиться съ помощью одного феодальнаго ополченія, эти расходы далеко выходили за предѣлы обычнаго бюджета сословной монархіи. Если теперь государство не можетъ вести войну безъ займа, то и тогда ему приходилось искать экстренныхъ рессурсовъ. Именно здѣсь и лежалъ центръ тяжести вліянія сословныхъ штатовъ; было бы тщетно искать у нихъ того участія въ законодательной власти, которое мы считаемъ критеріемъ современнаго конституціоннаго представительства, но извѣстные элементы бюджетнаго права у нихъ налицо, и ихъ не рѣшается отрицать такой послѣдовательный сторонникъ королевскаго абсолютизма, какъ Бодэнъ.

Въ исторіи англійскаго парламента мы даже видимъ странное на первый взглядъ явленіе: короли неоднократно обращались къ общинамъ съ вопросомъ, нужно ли или не нужно вести войну, а послѣднія какъ бы отказываются отъ рѣшенія и предоставляютъ его всецѣло королю. «Мы настолько невѣжественны и просты, что не можемъ и не смѣемъ дать вамъ совѣтъ относительно войны и приготовленій къ ней; мы просимъ Ваше Величество извинить насъ въ этомъ и поступить по собственному усмотрѣнію» — такія рѣчи раздавались въ палатѣ общинъ въ 1354, 1382, 1391 гг., особенно, когда злополучный Ричардъ II хотѣлъ получить прямую парламентскую санкцію[1]). Причина ясна: общины довольствовались тѣми финансовыми правами, которыя за ними закрѣпилъ статутъ «de tallagio non concedendo» и которыя позволяли имъ открывать или закрывать передъ королемъ кошелекъ; сверхъ того, въ XIV вѣкѣ онѣ получаютъ новое оружіе противъ королевскихъ совѣтниковъ въ видѣ судебнаго преслѣдованія ихъ — impeachment; онѣ не желаютъ брать на себя прямой отвѣтственности за войну или отказъ отъ нея. Если раздаются жалобы на королевскій произволъ въ этомъ смыслѣ, если создаются планы связать короля здѣсь согласіемъ извѣстной коллегіи, то они идутъ, обычно, изъ другой среды — изъ аристократическихъ элементовъ, которые еще не разстались съ фео-

---

[1]) Stubbs, The constitutional history, v. II, p. 633—634.

дальными традиціями о правѣ вассаловъ ограничивать военную помощь сюзерену строго опредѣленными размѣрами; не разстались съ ними даже тогда, когда въ Англіи совершался переходъ отъ феодальныхъ ополченій къ милиціи. Ограниченіе военнаго верховенства короля — это типичный пунктъ въ олигархической программѣ англійскихъ бароновъ, когда они дѣйствуютъ отдѣльно отъ другихъ слоевъ націи за собственный счетъ и рискъ. Мы находимъ это требованіе при Генрихѣ III въ эпоху «бѣшенаго парламента», при Эдуардѣ II во время господства орденеровъ и при Ричардѣ II въ 1391 году. Короли скорѣе предпочитали обращаться въ вопросѣ войны къ парламенту въ его цѣломъ; Эдуардъ III говоритъ о войнѣ, предпринятой «по общему согласію всѣхъ общинъ и лордовъ государства».

Такіе же примѣры мы находимъ въ исторіи другихъ европейскихъ сословныхъ штатовъ; всюду источникомъ служитъ необходимость искать экстренныхъ субсидій. Поэтому рѣшеніе французскихъ генеральныхъ штатовъ 1439 г. дать Карлу VII постоянныя средства на содержаніе арміи и явилось своего рода поворотной точкой въ исторіи французскаго государственнаго строя; Филиппъ Коминъ основательно ставитъ въ связь съ этимъ рѣшеніемъ то обстоятельство, что уже ни Людовикъ XI ни Карлъ VIII не считали нужнымъ спрашивать мнѣнія штатовъ о войнѣ. И наши земскіе соборы, имѣющіе такъ много точекъ сходства съ сословными штатами, выражали въ этомъ вопросѣ свое мнѣніе. Правда, за выборными людьми, собравшимися въ 1642 г. въ Москвѣ, не признано было бюджетнаго права, но они обладали возможностью освѣдомить правительство относительно платежныхъ силъ страны, и ихъ экспертиза была настолько убѣдительна, что, несмотря на ихъ непослѣдовательный совѣтъ все-таки предпринимать азовскій походъ, правительство отъ него отказалось. Другое оправданіе участія штатовъ дано было тѣмъ же Филиппомъ Коминомъ въ извѣстномъ мѣстѣ его мемуаровъ (V, 9), гдѣ этотъ крупный историкъ и проницательный политикъ напоминаетъ, насколько монархи становятся сильнѣе и получаютъ большій престижъ у окружающихъ государствъ, если они не избѣгаютъ обращаться за совѣтомъ къ своимъ подданнымъ[1]). И только тогда, когда измѣнившіяся народно-хозяйственныя условія открыли передъ европейской монархіей новые рессурсы для государственныхъ доходовъ и для обложенія, когда власть монарха установилась, по выраженію курфюрста Фридриха-Вильгельма бранденбургскаго, какъ бронзовая скала, — замираетъ

[1]) Saint-Girons, Manuel de droit constitutionnel, p. 462.

участіе сословнаго представительства въ рѣшеніяхъ относительно войны и мира, какъ замираетъ и самое учрежденіе.

Абсолютная монархія, часто выростая изъ концентраціи власти, вызванной военными потребностями, разсматривала право войны какъ неотъемлемую принадлежность своего суверенитета[1]. Еще до прекращенія во Франціи генеральныхъ штатовъ Генрихъ IV, помнившій, быть можетъ, о притязаніяхъ понтуазскихъ штатовъ 1561 г. — тамъ наказъ дворянъ требовалъ подъ строгою отвѣтственностью королевскихъ совѣтниковъ, чтобы на веденіе войны испрашивалось согласіе чиновъ — энергично отвергнулъ попытку нантскаго парламента распространить сюда свое droit d'enregistrement[1]). Именно XVII и XVIII вѣка особенно изобилуютъ тѣми династическими войнами, которыя такъ часто болѣе всего зависѣли отъ неограниченной возможности ихъ начать, отъ того, что распоряженіе военными и финансовыми средствами находилось безраздѣльно въ рукахъ монарховъ. Въ мелкихъ нѣмецкихъ государствахъ развилась настоящая продажа боевого матеріала. Съ другой стороны, и въ политическихъ теоріяхъ мыслителей, которые нами признаются за провозвѣстниковъ правового государства, мы видимъ безусловное признаніе права монарха единолично объявлять войну; его не оспаривали ни Локкъ ни Монтескье. Къ тому же примѣръ Голландіи ясно показывалъ, какъ рискованно было для государственной безопасности дать такое право конгрессу.

И въ этой области новый взглядъ былъ высказанъ французской революціей. Въ наказахъ, полученныхъ депутатами генеральныхъ штатовъ, этотъ пунктъ мало затрогивался; въ большинствѣ какъ бы признавалось неограниченное право короля — только въ нѣкоторыхъ вспоминается старое право сословныхъ штатовъ участвовать въ рѣшеніяхъ относительно войны; но пожеланія возобновить этотъ обычай сравнительно рѣдки и носятъ весьма общій характеръ[2]). Однако, какъ и слѣдовало ожидать, національное собраніе не оставило нетронутымъ это право короля. По поводу письма министра иностранныхъ дѣлъ Монморантена о готовящемся конфликтѣ между Испаніей и Англіей возгорѣлся споръ, кто долженъ объявлять войну, при чемъ Демуленъ произнесъ свою знаменитую фразу: «c'est à l'Assemblée, c'est au peuple qu'il appartient de faire la guerre ou la paix parce que c'est nous qu'on tue et non pas la dynastie».

---

[1]) О связи роста королевской власти во Франціи съ ея военнымъ верховенствомъ у Imbart de la Tour, Les origines de la réforme, v. I, p. 61 etc. и у Hanotaux, Histoire du cardinal de Richelieu, v. I, p. 264 и p. 535.

[2]) Maurel, De la déclaration de la guerre, p. 218—219.

Во время преній о соотвѣтствующихъ частяхъ конституціи опредѣлились три теченія. Одно было представлено Казалесомъ, Клермонъ-Тоннеромъ, Мори, Монтескью, которые отстаивали неприкосновенность королевской прерогативы въ объявленіи войны; для народнаго представительства достаточной гарантіей является отвѣтственность министровъ — не въ смыслѣ современной политической, а въ смыслѣ англійскаго impeachment. Робеспьеръ, Ламетъ, Барнавъ и Дюпонъ-Немуръ, напротивъ того, дѣлая весьма неточныя ссылки на исторію старыхъ генеральныхъ штатовъ, требовали передачи всей инициативы въ дѣлѣ войны и мира націи, т.-е. ея представителямъ: король долженъ остаться простымъ и покорнымъ исполнителемъ воли этихъ послѣднихъ. Третьи — и Мирабо во главѣ ихъ — рекомендовали собранію взять средній путь, исходя изъ принципа раздѣленія властей; предлагать должна здѣсь власть исполнительная, рѣшать — законодательная: это единственный способъ дать націи достаточную гарантію противъ того, что ея судьба не опредѣлится вопреки ея волѣ, и въ то же время обезпечить интересы государства отъ необдуманныхъ увлеченій, столь свойственныхъ многолюднымъ собраніямъ. Конечно, и такое среднее рѣшеніе было полнымъ разрывомъ съ монархической традиціей XVII и XVIII вѣковъ. По общему политическому міросозерцанію Мирабо мы могли бы ожидать встрѣтить въ немъ болѣе рѣшительнаго защитника королевской прерогативы, — вѣроятно, онъ признавалъ фактическую невозможность другого выхода при данномъ настроеніи собранія; впрочемъ, съ обычной трезвостью мысли онъ не упустилъ напомнить собранію, насколько маловажно само по себѣ объявленіе войны, такъ какъ власть всегда можетъ ее вызвать: корень вопроса — въ отвѣтственности этой послѣдней. Нельзя не сказать, что позиція, занятая въ этомъ вопросѣ Мирабо, заключала въ себѣ внутреннее противорѣчіе, на которое съ особымъ ожесточеніемъ нападалъ Калоннъ[1]). Какъ бы то ни было, собраніе согласилось съ Мирабо, и въ результатѣ въ конституцію 1791 г. вошелъ длинный параграфъ, очень непохожій на лаконическія постановленія современныхъ конституцій касательно права объявлять войну: «Война не можетъ быть

[1]) De l'état de la France, 1790, p. 190: «lorsqu'on voit, que M. de Mirabeau est devenu l'adhérent pusillanime du système qu'il avait d'abord réfuté vigoureusement, ne se rappelle-t-on pas au vers d'Ovide: video meliora proboque, deteriora sequor?» Естественно, всѣ симпатіи Калонна идутъ въ сторону тезиса Мори, утверждавшаго необходимость сохранить это право цѣликомъ въ рукахъ короля; по словамъ Калонна, лишь при такой постановкѣ національное собраніе выполнитъ единодушное требованіе наказовъ.

рѣшена иначе, какъ декретомъ законодательнаго корпуса — декретомъ, который изданъ исключительно по формальному предложенію короля (rendu sur la proposition formelle et nécessaire du roi) и санкціонированъ имъ. Если враждебныя дѣйствія неминуемо должны открыться, или уже открылись, если нужно поддержать союзника и защитить право силой оружія — король немедленно сообщаетъ объ этомъ законодательному корпусу, и извѣщаетъ о мотивахъ своихъ дѣйствій. Если законодательный корпусъ не засѣдаетъ, король созываетъ его немедленно. Если законодательный корпусъ рѣшаетъ, что войны вести не надо, король тотчасъ принимаетъ мѣры къ прекращенію враждебныхъ дѣйствій, а министры отвѣчаютъ за промедленіе. Если законодательный корпусъ находитъ, что начавшіяся военныя дѣйствія преступно вызваны министрами или другими агентами исполнительной власти, виновные подвергаются судебному преслѣдованію»[1]). Какъ всякій компромиссъ, рѣшеніе собранія критиковалось съ двухъ сторонъ. Orateur des états généraux комментировалъ рѣшеніе національнаго собранія слѣдующимъ образомъ: «наконецъ, вопросъ разрѣшенъ 1) въ пользу націи, 2) въ пользу короля, 3) въ пользу націи и короля[2])». Въ дѣйствительности однако при общемъ характерѣ конституціи 1791 г., при установленномъ его соотношеніи силъ, и здѣсь вліяніе законодательнаго корпуса было значительно сильнѣе вліянія короля.

Естественно, еще дальше пошла якобинская конституція 1793 г.: она отнесла объявленіе войны къ законамъ, а не къ декретамъ, т.-е. подобныя объявленія должны ждать 40 дней, въ теченіе которыхъ можно потребовать передачи ихъ на референдумъ, и лишь послѣ этого они входили въ законную силу[3]). Конечно, такой порядокъ на практикѣ, вѣроятно, весьма быстро доказалъ бы свою абсолютную неосуществимость; извѣстно, насколько политическая дѣйствительность мало соотвѣтствовала теоріи верховенства законодательнаго корпуса, отразившейся въ этой конституціи, и насколько фактически власть сконцентрировалась у комитета общественнаго спасенія[4]). Конституція III года возвратилась, приблизительно, къ формѣ, созданной въ конституціи 1791 г., хотя въ об-

---

[1]) Titre III, ch. III, sec. I, art. 2; ср. М. Ковалевскій, Происхожденіе современной демократіи, т. II, гл. X, с. 415—451, и Maurel, La déclaration de guerre, p. 180.

[2]) Приведено у Saint-Girons, Manuel de droit constitutionnel, p. 462.

[3]) Acte constitutionnel, art. 54.

[4]) Яркая характеристика этого противорѣчія у Sorel, Histoire de la révolution française, v. IV, p. 375—376.

щемъ директорія получила большую свободу дѣйствія: война объявлялась декретомъ законодательнаго корпуса, такъ наз. совѣта 500 и совѣта старѣйшинъ по предложенію директоріи[1]. Наконецъ, и конституція VIII года, вообще столь мало расположенная расширять полномочія представительныхъ собраній, признала однако, что объявленіе войны должно происходить въ законодательномъ порядкѣ; единственная оговорка, что по требованію правительства засѣданія трибуната и законодательнаго корпуса, въ которыхъ этотъ вопросъ обсуждается, могутъ быть сдѣланы закрытыми[2] — статья, ни мало, впрочемъ, не стѣснявшая Наполеона, который даже не далъ себѣ труда ея отмѣнить[3]). Послѣднее однако не прошло ему даромъ; въ сенатскомъ декретѣ 3 апрѣля 1814 г., который лишалъ Наполеона императорскаго достоинства, въ числѣ другихъ его беззаконныхъ и антиконституціонныхъ дѣйствій вспоминались и его войны, объявляемыя въ нарушеніе 50-й ст. конституціи VIII года. Въ хартіи, которой открывается эпоха реставраціи, мы уже видимъ возвращеніе къ идеямъ Казалеса, Клермонъ-Тоннера и Мори; согласно 14-й статьѣ ея король объявляетъ войну, и ни о какомъ участіи палатъ нѣтъ рѣчи.

Если мы возьмемъ современныя конституціи, то увидимъ, насколько менѣе разнообразны нормы, опредѣляющія объявленіе войны, чѣмъ нормы касательно договоровъ. Здѣсь ясно выдѣляются двѣ группы: въ одной объявленіе войны предоставлено исключительно главѣ государства, въ другой для этого акта требуется согласіе народнаго представительства. И граница, раздѣляющая эти двѣ группы, почти совпадаетъ съ границей, раздѣляющей монархіи и республики: объявленіе войны по собственному почину, юридически свободное — характерная прерогатива монарха, которою не пользуется президентъ. Исключенія здѣсь представляютъ Норвегія и Германія. Норвежская конституція въ 26-й статьѣ даетъ право королю объявлять войну, ставя условіемъ лишь обсужденіе вопроса

[1]) Titre XII, art. 326—328.

[2]) Titre IV, art. 50.

[3]) Въ Senatus-consulte organique 28 flor. XII, облекавшей Наполеона императорской властью, мы находимъ только намекъ на то, что объявленіе войны принадлежитъ императору: въ titre IV, гдѣ говорится о регенствѣ, въ art. 27 мы читаемъ: «le régent ne peut déclarer la guerre... qu'après en avoir déliberé dans le conseil de régence, dont les membres par ce seul cas ont une voix déliberative. La déclaration a lieu à la majorité des voix, et s'il y a partage, elle passe à l'avis du régent». Если регентъ не былъ связанъ согласіемъ трибуната и законодательнаго корпуса, то тѣмъ болѣе это можно утверждать относительно императора.

въ государственномъ совѣтѣ, но въ статьѣ 25-й мы читаемъ: «войска и флотъ Норвегіи не могутъ быть употребляемы ни на какую наступательную войну безъ согласія стортинга». Очевидно, такимъ образомъ, согласіе послѣдняго необходимо для того, чтобы начать наступательную войну. Германская конституція (IV, 11) даетъ право императору объявлять войну подъ условіемъ согласія союзнаго совѣта, если только не послѣдовало нападенія на территорію союза и на ея берега[1]). Норвежская конституція, генетически связанная съ французской 1791 г., вообще включаетъ въ себѣ извѣстные элементы республиканизма — она предоставляетъ монарху лишь отсрочивающее вето и т. п. Что касается Германіи, то положеніе императора также не можетъ быть приравнено къ обычному положенію монарха; ему принадлежитъ президіумъ въ имперскомъ союзѣ, и послѣдній можетъ быть конструированъ какъ республика государствъ; какъ извѣстно, германскій императоръ не имѣетъ законодательной санкціи — этого основного права монарха, и вліяніе его на прохожденіе законовъ, исключительно, основывается на его качествѣ короля Пруссіи.

За этими исключеніями монархическія конституціи не требуютъ согласія палатъ; онѣ лишь обязываютъ иногда монарха освѣдомить народныхъ представителей (конституція испанская — ст. 54, нидерландская — ст. 58, португальская — ст. 75, § 9), или подвергнуть вопросъ обсужденію въ государственномъ совѣтѣ (шведская ст. 13); во всякомъ случаѣ, рѣшающій голосъ принадлежитъ лишь монарху. Республики, напротивъ, устанавливаютъ активное участіе народнаго представительства — участіе, которое принимаетъ разнообразныя формы: иногда объявленіе исходитъ, какъ въ Швейцаріи, отъ самого собранія, чаще послѣднее уполномочиваетъ главу исполнительной власти (во Франціи, въ американскихъ республикахъ). Замѣтимъ, наконецъ, что здѣсь нѣтъ и того различія, которое существуетъ въ нормахъ республиканскихъ конституцій, опредѣляющихъ заключеніе международныхъ договоровъ: и въ Соединенныхъ Штатахъ и въ другихъ близкихъ къ нимъ по устройству американскихъ государствахъ требуется согласіе всего конгресса, т.-е. обѣихъ палатъ, а не одного сената. Очевидно, законность контроля націи надъ объявленіемъ войны сознается какъ гораздо болѣе непосредственное слѣдствіе изъ принципа народнаго суверенитета, чѣмъ

[1]) Разумѣется, мы допускаемъ совершенную неточность, сравнивая Bundesrat съ органами народнаго представительства. Мы позволяемъ себѣ эту неточность, имѣя въ виду лишь моментъ ограниченія власти монарха объявлять войну.

участіе представительства этой націи въ созданіи международныхъ договоровъ.

Но это только тексты конституцій. Какъ осуществляются они въ реальной жизни государства? Чтобы отвѣтить на этотъ вопросъ, мы должны предварительно сдѣлать небольшое отступленіе въ сторону международнаго права: насколько въ его глазахъ важна самая эта функція объявленія войны — «déclaration de la guerre»? Въ современной литературѣ международнаго права мы не найдемъ вполнѣ единодушнаго отвѣта, но зато найдемъ собранные весьма интересные и важные факты. Было время, когда къ такому объявленію относились крайне серіозно и когда, дѣйствительно, при постоянныхъ частныхъ войнахъ и господствѣ хронической анархіи оно являлось единственнымъ средствомъ ввести примѣненіе вооруженной силы въ нѣкоторыя рамки[1]). Такое положеніе мы застаемъ въ средніе вѣка: кутюмы Бовэ, собранные Бомануаромъ, признаютъ, что начинать войну безъ опредѣленнаго и категорическаго предупрежденія значитъ совершать преступное предательство. Альфонсъ VII Кастильскій запретилъ своимъ подданнымъ начинать войны, не предупредивъ о нихъ, по крайней мѣрѣ, за 9 дней; Фридрихъ Барбаросса въ 1151 г. установилъ трехдневный срокъ, который былъ подтвержденъ въ золотой буллѣ Карла IV въ 1356 г. Среднимъ вѣкамъ было чуждо различеніе войны частной и войны между государствами: принципіально одинаково было недопустимо начинать внезапно ту или другую.

Это правило однако начинаетъ сильно колебаться уже въ XVI в. вмѣстѣ съ паденіемъ рыцарской морали и рыцарскаго обычнаго права, когда Францискъ I уже хвастается тѣмъ, сколько разъ онъ обманулъ своихъ противниковъ; война «непобѣдимой армады»

---

[1]) Ср. Грабарь, Римское право въ исторіи международно-правовыхъ ученій, с. 19: несмотря на тотъ просторъ, который библейскіе разсказы предоставляли военному произволу, они оказали извѣстное вліяніе на развитіе права войны среди новыхъ народовъ Европы. Благодаря имъ люди свыклись съ мыслью, что существуютъ извѣстныя правовыя требованія, хотя бы и минимальныя, соблюденіе которыхъ обязательно и на войнѣ по отношенію къ врагу, съ которымъ сражаешься... Обычай не начинать войны, не изложивъ предварительно своихъ требованій въ формѣ ультиматума, повидимому, очень рано получилъ общее признаніе у новыхъ народовъ Европы. Правда, онъ мало стѣснялъ свободу ихъ дѣйствія, такъ какъ содержаніе предлагаемыхъ требованій не подлежало контролю и зависѣло исключительно отъ воли лица, искавшаго законнаго предлога къ войнѣ; тѣмъ не менѣе онъ все же пріучалъ къ извѣстному порядку и давалъ возможность поставить опредѣленную грань между войной и разбойническимъ набѣгомъ.

никогда не была объявлена; не распространяется этотъ обычай и на войны съ турками. Въ XVII вѣкѣ торжественныя объявленія войнъ черезъ герольдовъ исчезаютъ окончательно — въ послѣдній разъ такимъ объявленіемъ открылась шведско-датская война въ 1657 г., — и далеко не всѣ войны начинаются съ объявленія въ той или другой формѣ вообще; его не дѣлалъ благочестивый и лойальный Густавъ-Адольфъ, вторгшійся въ Германію безо всякаго предупрежденія; война за испанское наслѣдство, начавшаяся въ 1701 г., объявлена лишь въ 1702 г. Особенно часто обходятся безъ объявленія въ войнѣ морской, гдѣ такъ существенно сразу нанести непоправимый ударъ: самое отступленіе отъ прежнихъ обязательныхъ обычаевъ тѣсно связано съ особымъ значеніемъ, которое съ середины XVII вѣка пріобрѣтаютъ морскія войны, благодаря соперничеству сначала Англіи и Голландіи, впослѣдствіи Англіи и Франціи. Такъ, начались безъ объявленія въ 1652 и 1665 годахъ войны Англіи съ Голландіей, а англо-французская война 1755 г. объявлена лишь черезъ годъ. Въ XVIII вѣкѣ признаніе необязательности, которое особенно защищалъ Питтъ, распространяется и на сухопутныя войны. Полной свободой отъ предразсудковъ въ этомъ отношеніи отличался Фридрихъ II Прусскій: въ 1840 г. онъ вторгся въ Силезію за два дня до того, какъ въ Вѣну прибылъ его посланникъ съ прусскимъ ультиматумомъ. Французская революція, провозгласившая принципъ недопустимости завоевательныхъ войнъ вообще, хотѣла обставить начало войны извѣстными гарантіями, между прочимъ и обязательнымъ объявленіемъ, — но тщетно: въ великихъ войнахъ конца XVIII и начала XIX вѣка эта попытка вовсе не прививается. Ни Наполеонъ, начавшій войну 1812 года простымъ приказомъ послу взять паспортъ, ни его противники, особенно Англія, не стѣснялись дѣйствовать, — исключительно принята во вниманіе цѣлесообразность; достаточно вспомнить бомбардировку Копенгагена, произведенную англійскимъ флотомъ во время мира.

Среди войнъ XIX вѣка въ цѣломъ рядѣ случаевъ враждебныя дѣйствія начинались безо всякаго объявленія войны; правда, это, обычно, вызывало протестъ со стороны, подвергшейся нападенію, но онъ оставался чисто платоническимъ. Такъ было въ 1809 г., когда русскія войска вторглись въ Финляндію даже до разрыва дипломатическихъ сношеній со Швеціей; такъ разразился Наваринскій бой[1]); такъ поступили въ 1885 г. сербы въ войнѣ противъ

[1]) По поводу Наваринскаго боя Нессельроде писалъ русскому послу въ Вѣнѣ: «что скажетъ нашъ другъ Меттернихъ по поводу этого огром-

болгаръ; такъ открылась военными дѣйствіями на морѣ (25 іюля) и на сушѣ (29 іюля) китайско-японская война 1894 г.: объявленіе послѣдовало лишь 1-го августа. Обыкновенно, въ XIX вѣкѣ война начиналась или ультиматумомъ, или разрывомъ дипломатическихъ сношеній, или оповѣщеніемъ нейтральныхъ державъ, или обращеніемъ къ собственному народу; но такія формальныя объявленія, которымъ открылась франко-прусская война 1870—71 года со стороны Франціи, представляетъ безусловное исключеніе. Интересная статистика была подведена англійскимъ генераломъ Морисомъ въ его отчетѣ: «Hostilities without declaration of war from 1700 to 1870»; оказывается, по его расчету, войны безъ объявленія стали въ XIX вѣкѣ значительно чаще, чѣмъ въ XVIII[1]). Конечно, эти цифры довольно произвольны, и вся работа носитъ тенденціозный характеръ; но, несомнѣнно, самая техническая постановка современной войны благопріятствуетъ подобной практикѣ. Если къ этому прибавить репрессаліи, которыя въ XIX вѣкѣ такъ часто предшествовали войнамъ и незамѣтно въ нихъ переходили; если прибавить колоніальныя войны, при которыхъ международное право вообще почти игнорируется, то надо признать, что формальное объявленіе — институтъ, не существующій на практикѣ, и когда ссылаются на его необходимость, то, обыкновенно, по мотивамъ личнаго интереса. Насколько здѣсь оцѣнка неустойчива, показываетъ еще свѣжій примѣръ начала русско-японской войны; въ одинъ и тотъ же день, 10 февраля 1904 г., можно было прочесть во французскомъ «Journal des Débats», что японская ночная атака есть вѣроломство и полное нарушеніе международнаго права, и въ англійскомъ «Standard», что японцы дѣйствовали совершенно правомѣрно, какъ дѣйствовали и сами русскіе въ Синопскомъ бою[2]).

———

наго успѣха? Онъ будетъ пережевывать свои старые и скучные принципы? Онъ будетъ говорить о правѣ? Да здравствуетъ сила! Нынѣ она управляетъ міромъ». В. Грабарь, Объявленіе войны въ международномъ правѣ, с. 57.

[1]) Онъ указывалъ, что за періодъ 1700—1800 гг. такихъ случаевъ было 44, а за періодъ 1800—1871 гг. — 60; если бы такое же численное отношеніе осталось для войнъ всего XIX вѣка, получилось бы болѣе 80 случаевъ необъявленія, т.-е. почти вдвое противъ XVIII вѣка.

[2]) Подробный разборъ вопроса у Hershey, The international law and diplomacy of the russo-japanese war, p. 67. Авторъ приходитъ къ выводу, что японцевъ нельзя обвинять въ какихъ-либо международно-правовыхъ нарушеніяхъ. Замѣчательно, что проф. Мартенсъ, видѣвшій въ образѣ дѣйствій японцевъ вѣроломство, самъ въ своемъ курсѣ стоялъ на точкѣ зрѣнія ненужности объявленія; см. Современное международное право, т. II, с. 472: «...обычай этотъ можно считать вышедшимъ изъ употребленія, какъ совершенно безпо-

Признается только, что начало военныхъ дѣйствій — переходъ отъ состоянія мира къ состоянію войны — должно быть отмѣчено какимъ-нибудь внѣшнимъ достаточно явственнымъ знакомъ: этого требуютъ, прежде всего, интересы нейтральныхъ державъ[1]).

И теорія здѣсь не расходится съ практикой. Обязательности формальнаго объявленія не признавалъ ни Гуго Гроцій, ни Бингерсгукъ, ни Мартенсъ, ни Клюберъ, а Ваттель считалъ, что оно можетъ быть сдѣлано и послѣ перехода черезъ границу. Англо-американская литература единодушна въ отрицаніи этой обязательности[2]); нѣмецкая, безусловно, склоняется туда же; французская менѣе однородна, хотя и здѣсь требованіе въ формальномъ смыслѣ, какъ мы его находимъ у Отфейля, стоитъ одиноко[3]). И въ этихъ теоретическихъ спорахъ, какъ во всей литературѣ международнаго права, мы можемъ прослѣдить вліяніе чисто практическихъ инте-

---

лезный. Едва ли можно защищать въ настоящее время необходимость торжественнаго объявленія войны и даже какихъ-нибудь дипломатическихъ извѣщеній. При современномъ развитіи сношеній и гласности всегда есть возможность знать, въ какихъ отношеніяхъ находятся государства, и предвидѣть результатъ».

[1]) Изъ новыхъ русскихъ работъ чрезвычайно обстоятельный анализъ въ указанной книгѣ В. Грабаря; ср. у Нольде, Юридическая хроника войны на Дальнемъ Востокѣ («Право», 1907 г.). Изъ французскихъ Pillet, Les lois actuelles de la guerre, доказываетъ, что международно-правовая обязательность не можетъ простираться далѣе требованія опредѣленнаго акта, указывающаго, что состояніе мира смѣняется войной; ср. Dupuis, La déclaration de la guerre въ Revue générale de droit international, 1906, p. 725; Brujas, De la déclaration de la guerre, p. 176; Calvo, Manuel de droit international, p. 297 (необязательность формальнаго объявленія признана съ парижскаго мира 1763 г.). Рѣзче у Hall, Treatise on international law, p. 381: «it is evident, that it is not necessary to adopt a artificial doctrine, that notice must be given to an enemy before entering upon ware». Id. у Walker, The science of international laws, p. 242: «the issue of a formal declaration is pratically and legally nedless»; Trawess Twiss, The Laws of nations, v. II, p. 65. Интересныя замѣчанія у Risley въ Law of war. Въ новѣйшемъ нѣмецкомъ курсѣ Ullmann, Völkerrecht, S. 472: «nach neuester Praxis ist der Beginn des Kriegszustandes nicht von der förmlichen Kriegserklärung abhängig»; однако послѣ второй гаагской конференціи обязательство не начинать враждебныхъ дѣйствій безъ какого-нибудь извѣщенія или знака должно быть признано нормой современнаго международнаго права. Характерно, что новая монографія Al. Zorn, Das Kriegsrecht im Lande, вообще ничего не говоритъ объ объявленіи войны.

[2]) У Phillimore, Commentaries upon international law, p. III, ch. 5: «declaration unnecessary» — съ ссылкой на судебную практику.

[3]) Hautefeille въ Des droits et devoirs des neutres, v. I, p. 286.

ресовъ, которые, напримѣръ, японскихъ авторовъ заставляютъ примыкать къ англо-американскому направленію; поскольку же можно говорить объ общеевропейскомъ международномъ правѣ, оно не требуетъ объявленія[1]). Наконецъ, такъ смотрятъ на дѣло призовые суды. Въ 1895 г. произошла война между Италіей и Абиссиніей, начавшаяся фактическимъ открытіемъ военныхъ дѣйствій — ex vi mutua, безо всякаго объявленія. Италіанцы захватили голландское судно «Dolwyk», везшее контрабанду. Призовой судъ, который разсматривалъ дѣло, не придалъ самому отсутствію формальнаго объявленія никакой важности: судно приняло военный грузъ уже тогда, когда военныя дѣйствія были въ полномъ ходу[2]). Онъ истолковалъ правовую норму такъ, какъ она истолковывалась еще въ XVIII вѣкѣ. Въ 1755 г. начались враждебныя дѣйствія между Англіей и Франціей безъ объявленія войны, и англичане захватили много французскихъ судовъ; когда завязались переговоры о мирѣ, Франція требовала ихъ обратно: все, что захвачено до объявленія, не можетъ считаться законнымъ призомъ. Англія противопоставила этому тезису другой: полное право на всѣ военныя операціи вытекаетъ не изъ формальнаго объявленія, а изъ открытія враждебныхъ дѣйствій. Тезисъ этотъ, подкрѣпленный морскими побѣдами Англіи, былъ, въ концѣ концовъ, принятъ Франціей.

Итакъ, формальное объявленіе, совершенно исключительное въ исторіи войнъ XIX вѣка, не признается обязательнымъ; и главную причину здѣсь надо искать во всей современной обстановкѣ, когда, благодаря паровому транспорту и особенно телеграфу, все сразу дѣлается извѣстнымъ, когда жизнь государствъ протекаетъ въ атмосферѣ невиданной нашими предками публичности. Институтъ, естественно, потерялъ характеръ цѣнной гарантіи — характеръ, который онъ имѣлъ въ совершенно иной соціальной и культурной обстановкѣ. Съ другой стороны, вся техника современной войны, то значеніе, которое въ ней пріобрѣла бы-

---

[1]) Фьоре въ своемъ Il diritto internationale codificato требуетъ ультиматума (titolo III, art. 1146, p. 431): «nessun stato... potra intraprendere regolamente la guerra contro un altro stato... senza avere publicato un ultimatum nel quale i motivi del casus belli siano sommariamente formulati et fissato un termine perentorio, decorso il quale incommincerebbero la ostilita». Все это, какъ часто бываетъ у Фьоре, можно понимать лишь de lege ferenda, а никакъ не de lege lata.

[2]) Fedozzi, Le droit international et les récentes hostilités italo-abyssines (Revue de droit international, 1897, p. 55).

строта мобилизаціи и перваго удара, безъ сомнѣнія, совершенно неблагопріятны формальному объявленію[1]).

Понятно, что и соотвѣтствующее конституціонное полномочіе весьма потеряло въ своемъ вѣсѣ. Притомъ же, какъ было указано, въ противоположность съ договоромъ, который признается современнымъ международнымъ правомъ за недѣйствительный, если онъ заключенъ безъ соблюденія государственно-правовыхъ условій, война, объявленная безъ соблюденія этихъ условій, — объявленная, напримѣръ германскимъ императоромъ безъ согласія союзнаго совѣта, въ международно-правовомъ смыслѣ есть все-таки война: противная сторона вполнѣ свободна отъ провѣрки основаній такого объявленія. Наконецъ, значеніе этого полномочія весьма уменьшается законодательными и бюджетными правами народнаго представительства. Еще Росси указывалъ, что право объявленія войны, предоставленное исполнительной власти, обозначаетъ лишь оцѣнку необходимости прибѣгнуть къ этому крайнему средству[2]). Уже изъ этого мы можемъ имѣть нѣкоторыя апріорныя сомнѣнія, насколько обязательность согласія народнаго представительства при объявленіи войны достигаетъ цѣли — предупредить войну помимо воли націи. Изъ тѣхъ странъ, которыя устанавливаютъ подобную обязательность, для насъ наибольшій интересъ представляютъ Франція и Америка.

Одна изъ основныхъ причинъ, которая въ эпоху филадельфійской конвенціи заставляла стремиться къ болѣе крѣпкому единству, заключалась въ сознаніи необезпеченной внѣшней безопасности; оно требовало концентраціи власти, разсѣянной въ старомъ конгрессѣ. И здѣсь, какъ и въ другихъ вопросахъ, Гамильтонъ шелъ дальше въ этомъ направленіи, чѣмъ шла выработанная конституція: онъ хотѣлъ предоставить объявленіе войны сенату, но господствующее мнѣніе признавало невозможнымъ обойтись здѣсь безъ гарантій, создаваемыхъ участіемъ всего конгресса; американская политическая литература въ этомъ пунктѣ оставалась, повидимому, единодушной — скорѣе встрѣчается признаніе недостаточности простого согласія, желательность здѣсь имѣть квалифи-

---

[1]) Ratzenhofer, Wesen und Zweck der Politik, B. III, S. 344: авторъ крайне осуждаетъ формальное объявленіе войны, сдѣланное французами въ 1870 г.: актъ безразсудный, — онъ только отнялъ время, — являющійся простымъ донкихотствомъ: «dieses Beispiel schafft darum keine Präcedens für das Völkerrecht, wohl aber eine Mahnung an die Politik, dass die Kriegserklärung als völkerrechtliche Bestimmung dem Wesen des Krieges widerspricht».

[2]) Cours de droit constitutionnel, v. IV, p. 264.

цированное большинство, напримѣръ 2/3 конгресса[1]). Такъ создалась существующая норма, которая какъ бы разсчитана на войну оборонительную, самозащиту. «Характеръ нашихъ учрежденій», гласитъ одно изъ знаменитыхъ рѣшеній верховнаго суда (Fleming v. Page), «запечатлѣнъ духомъ миролюбія. Право объявлять войну предоставлено конгрессу не въ цѣляхъ приготовленій нападенія и захватовъ — оно было создано лишь въ цѣляхъ дать возможность правительству союза, если бы это оказалось необходимымъ, отстаивать права союза и его гражданъ силой оружія»[2]).

Конституція 1787 г. приняла здѣсь большія предосторожности: кромѣ согласія на объявленіе войны, она оставила за конгрессомъ выдачу каперскихъ свидѣтельствъ и свидѣтельствъ на репрессаліи (ch. I, sec. 8). Въ 1807 г. знаменитое эмбарго американскихъ судовъ было установлено конгрессомъ по предложенію Джефферсона. Не надо однако преувеличивать значенія этихъ послѣднихъ предосторожностей. Конституція говоритъ лишь о свидѣтельствахъ на репрессаліи, выдаваемыхъ частнымъ лицамъ, но въ настоящее время практическое значеніе имѣютъ только государственныя репрессаліи: о нихъ конституція умалчиваетъ, но по ея общему смыслу можно думать, что онѣ входятъ въ признанное право, и обязанность президента — отражать враждебныя дѣйствія. Что касается до эмбарго 1807 г., оно имѣло исключительный характеръ: ему подвергнуты были американскія суда, которыхъ могли бы при ихъ выходѣ въ открытое море захватить англійскіе или французскіе крейсеры. Такое эмбарго, при этомъ во время мира, — Соединенные Штаты оставались нейтральными между Англіей и Франціей — несомнѣнно, заключало извѣстное ограниченіе правъ американскихъ гражданъ и требовало авторитета законодательной власти. Во всякомъ случаѣ, это не могло служить прецедентомъ. Дальнѣйшія выраженія конституціи, согласно коимъ именно къ вѣдѣнію конгресса относится опредѣленіе правилъ о захватѣ непріятельской собственности на сушѣ и на морѣ (rules concerning captures upon land and water) и установленіе каръ за пиратство и международныя правонарушенія имѣютъ въ виду именно общія нормы, въ предѣлахъ которыхъ дѣйствуетъ исполнительная власть.

Иниціатива объявленія войны принадлежитъ, во всякомъ случаѣ, президенту; онъ, по словамъ Брайса, обычно, можетъ втянуть страну

---

1) Story, v. II, p. 88; Bancroft, The Constitution of the United States of America, v. II, p. 146; Madison, The Journal of the Debates in the Convention, v. II, p. 187.

2) Приведено у Chambrun, Le pouvoir exécutif aux Etats-Unis, p. 126.

въ войну; Брайсъ ссылается на Полька, который въ 1845—46 году вынудилъ подобное рѣшеніе конгресса[1]). Тайлоръ, вовсе не обладавшій особымъ авторитетомъ, уже въ концѣ своего президентства навязалъ Соединеннымъ Штатамъ далеко не популярную войну съ Мексикой. Этому можно, конечно, противопоставить другіе факты — хотя бы начало испано-американской войны, когда Макъ-Кинли такъ щепетильно выполнилъ всѣ конституціонныя требованія и даже больше, чѣмъ требовалось. Вслѣдъ за взрывомъ на броненосцѣ «Мэнъ» онъ обратился къ конгрессу съ посланіемъ, гдѣ говорилъ о необходимости вооруженнаго вмѣшательства; въ апрѣлѣ 1898 г. конгрессъ его уполномочиваетъ, и президентъ посылаетъ ультиматумъ Испаніи, которая признала, что рѣшеніе конгресса уже заключаетъ въ себѣ объявленіе; начались захваты судовъ, но Макъ-Кинли въ посланіи отъ 25-го апрѣля предложилъ конгрессу формально объявить войну. Не надо забывать, что общественное настроеніе было въ эту минуту весьма приподнято, отъ конгресса можно было получить лишь полное содѣйствіе, сенатъ приходилось даже сдерживать, и поэтому для президента были всѣ преимущества подчеркивать свою солидарность съ народнымъ представительствомъ; не конституціонные, а политическіе мотивы дѣйствовали здѣсь. Замѣтимъ, съ другой стороны, что вообще неправильно думать, будто въ Соединенныхъ Штатахъ президентъ является всегда носителемъ агрессивнаго духа, а конгрессы всегда проникнуты миролюбіемъ. Если президенты втягивали въ войну, они ее и предупреждали, когда въ конгрессѣ господствовала склонность попытать военное счастіе; особенно это касается палаты представителей. Подобное явленіе мы видимъ въ эпоху французской революціи, когда Вашингтонъ не безъ труда удержалъ страну отъ вмѣшательства въ англо-французскую борьбу; это мы видимъ и въ эпоху мексиканской экспедиціи Наполеона III, возбудившей такое крайнее раздраженіе въ Соединенныхъ Штатахъ.

Въ конституціяхъ латинской Америки мы въ общемъ встрѣчаемъ аналогичныя нормы, опредѣляющія условія объявленія войны. Одиноко стоитъ конституція Колумбіи 1866 г., гдѣ только сенату, а не всему конгрессу принадлежитъ право уполномочивать президента на объявленіе войны (art. 98—99).

Переходя къ Франціи, мы находимъ извѣстную аналогію въ роли здѣсь президента съ Америкой, хотя обстоятельства, при которыхъ

[1]) V. I, ch. 6.

возникала современная французская конституція, были совершенно иныя: Франція только что пережила небывалый военный разгромъ и потерю Эльзасъ-Лотарингіи; рядомъ съ ней создалась могущественная Германская имперія, получившая своеобразную европейскую гегемонію. Стремленіе, противъ котораго такъ возражалъ Прево-Парадоль[1]), — свести постоянную армію къ подобію милиціи, — получило жестокій урокъ въ національной катастрофѣ; теперь уже не сознается противорѣчія между демократіей и развитіемъ вооруженныхъ силъ, а, напротивъ, сознается потребность сильнѣе ихъ связать: Франція только что приняла законъ 1872 г. о всеобщей воинской повинности, который сдѣлался основой современной организаціи этихъ вооруженныхъ ея силъ и который былъ проникнутъ чувствомъ необходимости принести самыя тяжелыя жертвы ради безопасности страны. Все это сказывалось и въ отношеніи національнаго собранія къ той или другой конституціонной постановкѣ.

Въ первоначальномъ проектѣ право объявленія войны предоставлялось одному президенту[2]). Это однако уже слишкомъ противорѣчило республиканскому духу, да и примѣръ Наполеона III съ его военными авантюрами былъ свѣжъ въ памяти. Принята была существующая редакція: «президентъ республики не можетъ объявить войны безъ предварительнаго согласія обѣихъ палатъ»[3]). Отъ имени комиссіи конституціонныхъ законовъ докладчикъ Лабулэ объяснилъ, что здѣсь отнюдь не высказывалось желанія обезсилить президента. «Безъ сомнѣнія, глава государства, который, согласно конституціонному закону 25 февраля 1875 г., располагаетъ вооруженной силой, имѣетъ право и обязанность принимать всѣ мѣры, требуемыя обстоятельствами, дабы не допустить во Францію иностраннаго вторженія. Это право въ настоящую минуту необходимо болѣе, чѣмъ когда-нибудь. Мы не хотимъ ослаблять прерогативы, которая охраняетъ независимость и даже существованіе страны. Мы только желаемъ, чтобы Франція осталась распоряди-

[1]) Prevost-Paradol, La France nouvelle, p. 275.

[2]) Ларошфуко, указывая на практическую невозможность при современной мобилизаціи и вообще при современной техникѣ требовать предварительнаго разрѣшенія парламента (7 іюля 1875 г. ...«avec les lois actuelles sur l'organisation de l'armée, avec la promptitude de la mobilisation les armées peuvent se trouver en présence et la guerre peut être en fait avant que les chambres aient commencé à délibérer»), рекомендовалъ ввести, по крайней мѣрѣ, оговорку относительно Макъ-Магона, который не долженъ быть связанъ подобнымъ разрѣшеніемъ.

[3]) L. C. 16 juillet 1875.

тельницей своей судьбы, чтобы нельзя было предпринять или объявить войны безъ ея согласія». «Я вѣрю», говорилъ въ національномъ собраніи 7 іюля 1875 г. Эрвэ-де-Сези, «что это право, дѣйствительно, теоретически принадлежитъ націи, но на практикѣ она должна вручить его примѣненіе избранному ею правительству подъ страхомъ иначе повредить интересамъ безопасности и поставить себя въ положеніе явно неблагопріятное относительно другихъ европейскихъ державъ».

Такимъ образомъ, объявленіе войны можетъ происходить лишь по иниціативѣ президента; палаты такого объявленія сдѣлать отъ себя не могутъ. Въ этомъ отношеніи и законы 1875 г. примыкаютъ къ традиціи, запечатлѣвшейся въ конституціяхъ 1791 г. и III года. Естественно, президентъ дѣйствуетъ здѣсь черезъ политически отвѣтственный кабинетъ. Моральное вліяніе президента при подобныхъ острыхъ конфликтахъ можетъ быть очень сильное, даже рѣшающее; но отсюда еще нѣтъ основанія выдѣлять это право войны и мира въ какую-то своеобразную президентскую прерогативу, къ чему склоняется Сентъ-Круа[1]). Можно, конечно, представить себѣ, что президентъ республики не соглашается дать ходъ иниціативѣ объявленія войны, какъ этого желаетъ министръ-президентъ; но тогда фактически рѣшеніе конфликта неизбѣжно переносится въ парламентъ, передъ которымъ отвѣтствуютъ министры. Очевидно, съ другой стороны, противъ воли министерства осуществить это свое право иниціативы президентъ не можетъ. Далѣе, на президентѣ лежитъ обязанность отражать всякое нападеніе на территорію Франціи; при войнѣ оборонительной онъ, естественно, не нуждается въ парламентскомъ уполномочіи, и самая война открывается здѣсь непосредственными насильственными дѣйствіями[2]).

---

[1]) Sainte-Croix, La déclaration de la guerre, p. 120—121; ср. Lefèvre, Etudes sur les lois constitutionnelles de 1875, p. 73 etc.; оправданіе такой президентской прерогативы, которую затруднительно было бы признать за наслѣдственнымъ конституціоннымъ монархомъ, лежитъ въ фактѣ его избираемости: le président d'une République parlementaire peut affirmer sa volonté plus ouvertement, qu'un monarque, toutes les fois que sa raison et sa conscience lui fait croire qu'il y va d'un intérêt sérieux pour le pays.

[2]) Въ сущности говоря, содержаніе loi const. 16 juillet 1875, art. 9, совершенно аналогично постановленію германской конституціи, IV, 11, гдѣ явственно оговаривается право императора начать оборонительную войну безъ согласія союзнаго совѣта: zur Erklärung des Krieges... die Zustimmung des Bundesrates erforderlich... es sei denn, dass ein Angriff auf das Bundesgebiet oder dessen Küsten erfolgt.

Такимъ образомъ, согласіе парламента нужно лишь для войны наступательной; но имѣетъ ли оно и здѣсь реальное значеніе? «Въ этомъ случаѣ», говоритъ Дюги, «французское правительство, признавая, что обстоятельства вынуждаютъ его начать войну съ иностранной державой, излагаетъ палатамъ факты, и проситъ согласія на изданіе въ дипломатической формѣ объявленія войны или ультиматума — условнаго объявленія. Фактически согласіе палатъ остается пустой формальностью: совершенно невѣроятно, чтобы правительство когда-нибудь стало спрашивать такого разрѣшенія, кромѣ какъ въ минуту, когда затронуты достоинство и самая безопасность страны, и отступать уже не приходится. Слѣдовательно, въ этотъ моментъ, обыкновенно, поздно бываетъ осуществлять контроль власти исполнительной надъ властью законодательной, разъ послѣдняя довела дѣло до такой критической точки»[1]). Никакой особой процедуры для этой формальности не предусмотрѣно: она можетъ быть выполнена черезъ ordre du jour, можетъ быть соединена съ вотированіемъ дополнительныхъ кредитовъ. Надо помнить, впрочемъ, что данная статья французской конституціи ни разу не примѣнялась. Повидимому, у самихъ палатъ даже въ критическія минуты нѣтъ сознанія, что это согласіе на войну особенно существенно. Въ 1886 г., во время инцидента Шнебеле, когда предвидѣлась возможность разрыва съ Германіей, обѣ палаты, расходясь на вакаціи, уполномочили комиссію изъ 33 человѣкъ ихъ замѣнять и, между прочимъ, въ случаѣ необходимости, дать согласіе на объявленіе войны. Конечно, весьма спорно, насколько подобныя полномочія можно было бы признать согласными съ конституціей.

Французскій президентъ не можетъ объявить войны безъ согласія палатъ, но онъ можетъ объявить реторсіи и репрессаліи, т.-е. предпринять дѣйствія, которыя имѣютъ всѣ шансы привести къ форменной войнѣ[2]). Это — твердо установленное правило; исключеніе представляетъ, повидимому, лишь блокада береговъ[3]), но и здѣсь

---

[1]) Duguit, p. 1044; cp. Lebon, Das Staatsrecht der französischen Republik, S. 46.

[2]) Sainte-Croix, La déclaration de la guerre, p. 233: «l'application de ce droit de controle, croyons nous, doit être restreinte au cas de guerre proprement dite. Le texte mête tout d'abord est très précis dans les termes, qu'il emploie pour comporter une autre interprétation... déclarer la guerre, expression parfaitement claire d'une signification très définitive, qu'on ne saurait sans un véritable abus de langage appliquer à des simples hostilités ou représailles»; подобное расширеніе противорѣчитъ не только буквѣ, но и духу конституціи, которая стремится дать въ руки исполнительной власти всѣ орудія охраны безопасности страны.

[3]) Pierre, Traité de droit politiques, p. 559.

согласіе, обычно, дается въ видѣ дополнительнаго кредита на увеличеніе французскихъ морскихъ силъ въ данной мѣстности. Право репрессалій тѣмъ важнѣе, что всѣ войны, которыя вела Франція въ эпоху третьей республики, назывались этимъ именемъ. Къ репрессаліямъ относятся тунисская экспедиція 1881 г.,—тогда бей заявлялъ, что миръ между Тунисомъ и французской республикой не нарушенъ,—и тонкинская экспедиція 1884 г., перешедшая во франко-китайскую войну: на императорскій декретъ Ж. Ферри отвѣтилъ не объявленіемъ войны, а блокадой. Сюда относятся мадагаскарская экспедиція 1895 г., которая въ парламентѣ была охарактеризована, какъ мѣра полицейскаго характера противъ разбойниковъ[1]), китайскій походъ 1900 г. и послѣднія дѣйствія въ Марокко. Всѣ эти экспедиции и походы происходили безъ объявленія войны. «Усвойте хорошо нашу мысль», телеграфировалъ Ж. Ферри адмиралу Курбэ: «надо произвести какъ можно болѣе устрашающее впечатлѣніе, не объявляя войны» (...produire la plus grande intimidation possible sans guerre déclarée). По поводу экспедицій 1881 и 1884 гг. оппозиція рѣзко нападала на правительство за то, что послѣднее фактически ведетъ войну помимо воли палатъ; министерство, со своей стороны, ссылалось на полученный вотумъ довѣрія при обсужденіи тунисскихъ и токинскихъ дѣлъ, на полученные, сверхъ того, кредиты на вооруженіе и отправку военныхъ силъ: больше же ничего и не требовалось. Въ 90-хъ годахъ эта точка зрѣнія твердо устанавливается, и мы не видимъ стремленія палатъ принять на себя прямую отвѣтственность за всѣ военныя предпріятія, распространивъ на нихъ 9-ю статью конституціоннаго закона 16 іюля 1875 г. Между тѣмъ, какъ справедливо указываетъ Бадеванъ, нѣтъ въ настоящее время никакой возможности разграничить войну и репрессаліи; если къ войнѣ предъявляются извѣстныя требованія правомѣрности, отъ нихъ не могутъ быть изъяты и репрессаліи. Онъ ссылается на совмѣстныя дѣйствія Англіи, Германіи и Италіи противъ Венецуэлы въ 1902—1903 году: эти репрессаліи при иномъ настроеніи Соединенныхъ Штатовъ, несомнѣнно, перешли бы въ войну[2]). И это не есть особенность со-

---

[1]) ...«Si l'expédition est votée, elle ne sera pas considérée comme une guerre, mais comme une oeuvre de répression, je dirai presque comme une mesure de gendarmerie à l'égard des brigands».

[2]) Básdevant, L'action contre le Venezuela въ Revue générale de droit international, 1904, v. II, p. 403; ср. Geffter, Völkerrechtliche Fragen in dem französisch-chinesischen Streite въ Archiv für das oeffentliche Recht, B. I, S. 149, и Moreau, Précis élémentaires de droit constitutionnel, p. 320.

временной эпохи: уже въ 1838 г. война Мексики и Франціи началась съ блокады французскимъ флотомъ мексиканскаго побережья, которую правительство республики приняло за casus belli. Наконецъ, не надо забывать, что репрессаліи, блокады и т. п. отражаются и на нейтральныхъ державахъ весьма сходно съ войнами. Правда, Ж. Ферри доказывалъ въ палатѣ депутатовъ (27 іюля 1884 г.), что именно для интересовъ нейтральныхъ, безусловно, предпочтительнѣе репрессаліи, гдѣ нарушенія нормальнаго международнаго оборота могутъ быть введены въ гораздо болѣе тѣсные предѣлы. Однако, когда Франція, не желая формальнаго признанія войны съ Китаемъ, блокировала въ 1884 г. Формозу и при этомъ захватывала нейтральныя суда, лордъ Гранвиль заявилъ, что англійское правительство въ подобномъ поведеніи Франціи видитъ доказательство наличности войны[1]).

Такимъ образомъ, для значительной части военныхъ предпріятій французская конституція не требуетъ прямого согласія парламента. Деспанье указываетъ на нелѣпость этого и предлагаетъ распространить статью 9-ю и на репрессаліи. Дюги склоняется къ болѣе скептическому выводу: «въ теоріи Деспанье совершенно правъ. Практически статья 9-я одинаково не приложима и къ настоящимъ войнамъ, какъ къ экспедиціямъ. Факты доказали это относительно экспедиціи. Къ великому счастью, факты не доказали этого относительно настоящей войны: будемъ надѣяться, что къ такому доказательству никогда не представится случай»[2]).

Нѣкоторые не идутъ такъ далеко, и ссылаются на то, что указанныя войны Франція вела за предѣлами Европы, что онѣ не затрогивали въ такой мѣрѣ ея жизненныхъ интересовъ, какъ войны европейскія, и потому не нуждаются въ одинаковыхъ гарантіяхъ; приводилось и то, что значительная часть французскихъ колоній подлежитъ такъ называемому режиму декретовъ, т.-е. управляются

---

[1]) Впрочемъ, взглядъ этотъ англійское правительство не проводило послѣдовательно: когда Гладстонъ давалъ въ парламентѣ объясненія по поводу бомбардировки Александріи англійской эскадрой, онъ настаивалъ, что Англія не вела войны съ Араби-пашей и что бомбардировка была чисто оборонительнымъ актомъ: «there is no war, the bombardment is a measure of security, a defensive act on the part of british fleet». Appleton, The foreign policy of Europe, p. 106.

[2]) Надо сказать, что правительства третьей республики не всегда опасались прибѣгать къ дѣйствіямъ, которыя могли вызвать войну, по поводамъ, достаточно второстепеннымъ. Можно указать хотя бы на морскую демонстрацію противъ Турціи изъ-за неуплаты по долгамъ Турбини и Лорандо, произведенную во время министерства Вальдекъ-Руссо.

правительственными ордонансами, которые въ матеріальномъ смыслѣ суть, очевидно, законы, и что, слѣдовательно, въ этихъ колоніяхъ вообще исполнительная власть облечена гораздо большими полномочіями, чѣмъ въ метрополіяхъ. Въ колоніальной войнѣ для министерства достаточно простого вотума довѣрія. Когда въ засѣданіяхъ 27 ноября 1884 г. принятъ былъ ordre du jour Спюллера: «палата настаиваетъ на своемъ рѣшеніи добиться полнаго и окончательнаго исполненія тенъ-цзинскаго договора, принимаетъ къ свѣдѣнію заявленіе правительства и разсчитываетъ, что его энергія заставитъ уважать права Франціи», — министерство Ж. Ферри получило полную свободу дѣйствія.

Различеніе европейскихъ и колоніальныхъ войнъ и примѣненіе здѣсь двухъ мѣръ и двухъ вѣсовъ не выдерживаетъ, конечно, критики. Именно, характерной чертой конца XIX вѣка въ области международной политики явилось перемѣщеніе центра тяжести интересовъ за предѣлы Европы. Эти интересы не исчерпываются колоніями, они связаны съ ростомъ капиталистической промышленности вообще, съ необходимостью искать рынковъ, съ глубокими политическими и соціальными основаніями. И колоніальныя войны могутъ быть источниками великихъ государственныхъ бѣдствій; вѣдь въ извѣстномъ смыслѣ и испано-американская и даже русско-японская были колоніальными войнами. Ударъ, нанесенный Италіи при Адуѣ, были не легче, оттого что онъ произошелъ на территоріи Африки. Насколько можно судить по современному международному положенію о будущемъ, эти колоніальные и вообще внѣевропейскіе вопросы станутъ еще болѣе острыми, и взглядъ, усматривающій въ колоніальныхъ войнахъ нѣчто сравнительно маловажное, не требующее гарантій, окажется еще менѣе защитимымъ, чѣмъ теперь. Что же касается дѣйствующаго въ колоніяхъ режима декретовъ, который не представляетъ, впрочемъ, особенности Франціи — мы находимъ его также въ Голландіи, Испаніи, — то онъ, очевидно, созданъ не въ интересахъ лишь исполнительной власти, а ради общегосударственныхъ цѣлей, и только послѣднія и въ колоніяхъ, какъ и въ Европѣ, могутъ служить критеріемъ полезности участія народнаго представительства въ переходѣ отъ мира къ войнѣ. Во всякомъ случаѣ, французская конституціонная практика въ еще большей степени, чѣмъ американская, предостерегаетъ противъ преувеличенной оцѣнки этой гарантіи — прямого согласія народнаго представительства.

То же самое приходится сказать, когда мы обратимся къ конституціямъ, требующимъ согласія въ случаѣ наступательной, не

оборонительной войны. Постановленіе норвежской конституціи 1814 г. имѣетъ особое основаніе: она вообще была проникнута значительнымъ недовѣріемъ къ Швеціи, съ которой ее связала судьба и воля побѣдителей Наполеона. Отсюда — спеціальныя предосторожности противъ того, чтобы норвежскія войска выводились изъ страны и употреблялись на предпріятія, въ которыхъ заинтересована только Швеція. Можно сказать, что 25-я статья норвежской конституціи, требующая согласія стортинга для наступательной войны (каковой для Норвегіи могла являться война, которая съ шведской точки зрѣнія была бы чисто оборонительная, напримѣръ при вторженіи русскихъ войскъ въ Швецію), находится въ противорѣчіи со статьей 26-й, гдѣ отвѣтственность за объявленіе войны возлагается на министровъ и членовъ государственнаго совѣта — совершенно такъ же, какъ въ Швеціи. Практическаго примѣненія оба эти параграфа въ эпоху уніи не получили, а теперь, съ нейтрализаціей Норвегіи, вопросъ о наступательной войнѣ отпадаетъ[1]).

Другое дѣло — Германская имперія, которая до сихъ поръ стоитъ во главѣ общеевропейскаго милитаризма. Правда, приведенная статья 11-я тоже никогда не примѣнялась; но все сказанное по поводу весьма ограниченнаго значенія, которое во Франціи имѣетъ согласіе парламента, въ еще гораздо большей мѣрѣ приложимо къ требуемому согласію союзнаго совѣта для наступательной войны. Эта оговорка не встрѣчалась въ конституціи сѣверо-германскаго союза; въ преніяхъ учредительнаго рейхстага не высказывалась даже мысль связать прусскаго короля согласіемъ союзнаго совѣта: она явилась результатомъ присоединенія южно-германскихъ государствъ. Можетъ-быть, сказалось и воспоминаніе о тѣхъ правахъ, которыя принадлежали конгрессу въ Германіи послѣ 1815 года (требованіе для объявленія войны согласія $^2/_3$ пленарнаго состава). Несомнѣнно, здѣсь, какъ и вообще во всей постановкѣ германской имперской арміи, пришлось считаться съ потребностью южно-германскихъ государствъ — прежде всего Баваріи — обезпечить себѣ

---

[1]) О затрудненіяхъ, возникавшихъ изъ различія военной компетенціи у короля въ Швеціи и въ Норвегіи во время существованія уніи, см. статью Bernatzik (Grünhut's Zeitschrift, 1899, B. XXVI, S. 279): Der Verfassungsstreit zwischen Schweden und Norwegen. Шведская точка зрѣнія у Varenius, Die schwedisch-norwegische Union, ibid., B. XXVII, 1900, S. 342: постановка вопроса въ норвежской конституціи позволяетъ перелагать всю тяжесть совмѣстной защиты государства на шведскую половину. Норвежскій отвѣтъ у Ingvar Nilson, Die Convention zu Moss, ibid., B. XXVIII, 1901, S. 219.

извѣстную самостоятельность и не раствориться въ прусскомъ централизмѣ. Эта причина важнѣе, чѣмъ мотивъ, указанный Дельбрюкомъ, который усматривалъ здѣсь какое-то символическое провозглашенiе мирнаго и оборонительнаго характера имперiи[1]).

Лабандъ находитъ, что это ограниченiе власти императора объявлять войну имѣетъ только внутренно-государственное, не международно-правовое значенiе[2]). Какъ уже выяснилось примѣнительно къ международнымъ договорамъ, такое расчлененiе дѣйствительности правовой нормы вовнѣ и внутри ведетъ къ неразрѣшимымъ противорѣчiямъ[3]). Мы должны признать, что для юридической силы объявленiя войны вообще необходимо согласiе союзнаго совѣта; другое дѣло, если утверждается, что война правомѣрно можетъ начаться вообще безъ объявленiя, а главное — что реальная цѣнность гарантiи, которую вводитъ имперская конституцiя, весьма незначительна. Вѣдь ясно, что при современныхъ условiяхъ граница, отдѣляющая наступательную и оборонительную войну, въ сущности теоретическая: при желанiи всегда можно вынудить противника къ дѣйствiямъ, которыя внѣшнимъ образомъ нельзя не признать наступательными — и императоръ германскiй обладаетъ въ этомъ отношенiи еще гораздо большими рессурсами, еще большей свободой дѣйствiя, чѣмъ президентъ французской республики[4]). Можетъ казаться, что существенно требованiе большинства въ союзномъ совѣтѣ, гдѣ Пруссiя обладаетъ только 17 голосами изъ 58, т.-е. нужно еще 13 голосовъ — нужно еще согласiе или трехъ болѣе крупныхъ второстепенныхъ государствъ (напримѣръ Баварiи, Виртемберга и Бадена), или значительнаго большинства болѣе мелкихъ. Но не надо забывать, что фактически Пруссiя все-таки пользуется въ союзномъ совѣтѣ рѣшительнымъ преобладанiемъ: исторiя показываетъ, что до сихъ поръ Bundesrat никакого реальнаго противовѣса прусской гегемонiи, какъ выразитель

---

[1]) Seydel, Commentar zur Verfassungsurkunde, S. 117.

[2]) «Der Abs. 2 lässt eine andere Auslegung nicht zu, als dass er zwar eine staatsrechtliche Beschränkung des Kaisers mit rechtlicher Wirkung nach innen, nicht aber eine Beschränkung der in Abs. 1 ertheilten völkerrechtlichen Vertretung mit Wirkung nach aussen enthält».

[3]) Здѣсь весьма сильныя возраженiя противъ теорiи Лабанда у Proebst, Abschluss der völkerrechtlichen Verträge, Annalen, des d. R., S. 292.

[4]) Еще Б. Констанъ по поводу возможности предоставить исполнительной власти начинать лишь оборонительную войну говорилъ: «dire qu'il faut s'en tenir à la défensive, c'est ne rien dire». — Cours de politique constitutionnelle (éd. 1872), v. I, p. 104. Въ настоящее время эта истина еще гораздо очевиднѣе.

федеративнаго момента германскаго государственнаго устройства, не представлялъ. Наконецъ, войны колоніальныя, внѣевропейскія экспедиціи, въ родѣ восточно-африканскаго похода противъ герреро, всякія репрессаліи, въ родѣ венецуэльской, рѣшаются помимо участія союзнаго совѣта[1]. Словомъ, не въ требованіи согласія союзнаго совѣта кроются препятствія для верховнаго права императора — направлять курсъ государственнаго корабля въ международномъ мірѣ. Примѣръ Германіи подкрѣпляетъ выводъ, полученный изъ разсмотрѣнія условій объявленія войны въ Соединенныхъ Штатахъ и Франціи.

Съ другой стороны, было бы еще ошибочнѣе представлять себѣ дѣло такъ, будто, если огромное большинство монархическихъ конституцій относитъ объявленіе войны къ прерогативѣ монарха: реальный вѣсъ этого его правомочія болѣе или менѣе одинаковъ. Начнемъ съ Англіи. Не подлежитъ ни малѣйшему сомнѣнію, что въ прерогативу англійскаго монарха входитъ объявленіе войны. Если въ Act of Settlement 1701 г. мы находимъ оговорку, что война изъ-за владѣній, не принадлежащихъ Англіи, можетъ вестись только съ согласія парламента, то это объясняется, исключительно, перспективой возможной личной уніи, которая дѣйствительно и установилась съ Ганноверомъ, при чемъ открывалась опасность употребленія англійскихъ войскъ для защиты интересовъ курфюрстскихъ владѣній въ Германіи — нѣчто аналогичное норвежскимъ условіямъ[2]. Съ другой стороны, у Англіи, по крайней мѣрѣ до послѣдняго времени, не существовало тѣхъ мотивовъ, которые заставляли бы народы континентальной Европы особенно осторожно относиться къ возможности войны, начатой помимо ихъ воли, — войны, не диктуемой жизненными національными интересами. Здѣсь нѣтъ всеобщей воинской повинности, и англійскій народъ не платитъ «налога кровью» въ той обязательной формѣ, которая установилась въ современныхъ континентальныхъ государствахъ. Какъ же

---

[1]) Здѣсь особенно бросается въ глаза различіе теоріи и практики: съ точки зрѣнія теоріи даже при нападеніи на Schutzgebiete, не подходящія подъ понятіе имперской территоріи, императоръ не освобождается отъ обязанности заручиться согласіемъ союзнаго совѣта. Но это обязательство парализуется тѣмъ, что военныя дѣйствія здѣсь не подводятся подъ понятіе настоящей войны, о которой говоритъ конституціонный текстъ.

[2]) ...«in case the Crown and Imperial Dignity of this realm shall hereafter come to any person not being a native of this kingdom of England, this nation be not obliged to ingage in any war for the defence of any dominion or territories which do not belong to the Crown of England, without the consent of Parliament».

въ дѣйствительности осуществляется эта безспорная прерогатива короны?

Энсонъ, разсматривая этотъ вопросъ, утверждалъ, что не всегда парламентъ можетъ здѣсь удержать правительство отъ войны, къ которой палаты относятся отрицательно[1]). Однако уже въ XVIII вѣкѣ, когда королевская прерогатива осуществлялась подъ гораздо слабѣйшимъ контролемъ палатъ, въ эпоху Георга III, вопреки упорному желанію властолюбиваго короля, парламентъ могъ заставить остановить войну съ возставшими американскими колоніями; 4 марта 1782 г. палата провела резолюцію, согласно которой, «всѣ, кто стали бы совѣтовать продолженіе войны, должны быть разсматриваемы какъ враги короля и страны»[2]). Въ 1791 году всемогущій Питтъ подъ давленіемъ парламента долженъ былъ отказаться отъ войны съ Россіей. И это было ясно и иностранцамъ. Аббатъ Мори во французскомъ національномъ собраніи могъ ссылаться на примѣръ Англіи, гдѣ, если парламентъ и не имѣетъ прямого участія въ объявленіи войны, онъ можетъ оказывать рѣшающее косвенное вліяніе путемъ адресовъ, обращенныхъ къ королю, и всего болѣе — путемъ бюджетнаго права.

Этому, собственно говоря, противопоставляется только одинъ фактъ: англо-китайская война 1857 года, начатая, дѣйствительно, вопреки волѣ парламента; о началѣ ея не сообщено было даже палатамъ, какъ упоминалось въ резолюціи палаты общинъ, выражающей осужденіе министерству. Но вѣдь за этимъ послѣдовалъ роспускъ палаты, а новые выборы дали благопріятное для правительства большинство. Министерство Пальмерстона, указавъ, что рѣчь идетъ о патріотическомъ долгѣ и обязанности Англіи защищать своихъ согражданъ, права которыхъ были нарушены китайцами, апеллировало къ высшему политическому авторитету — къ избирателямъ, и получило санкцію, въ которой ему отказывала палата[3]). Во время англо-бурской войны министерство Сольсбери-Чемберлена дѣйствовало въ полномъ согласіи съ парламентомъ, который съ самаго начала предоставилъ въ распоряженіе правительства всѣ просимые кредиты; министерство получало многократные вотумы довѣрія, и все-таки въ 1900 г. оно сочло необходимымъ обратиться къ націи, при чемъ выборы дали полную побѣду

---

[1]) Anson, Law and Custom of the Constitution, v. II, p. 279.

[2]) May, Constitutional History, v. I, p. 455.

[3]) Mac Carthy, A History of our own times, v. III, p. 223; Morley, The life of Cobden, v. II, p. 191.

воинствующему имперіализму и представляли какъ бы санкцію продолженія войны.

Партіи, не согласныя съ политикой, приводящей къ войнѣ, высказывали готовность отложить свою критику до болѣе благопріятнаго времени. Въ 1854 году по поводу начавшейся крымской войны лидеръ оппозиціи Дизраэли говорилъ: «когда Ея Величество отправляетъ парламенту посланіе съ извѣщеніемъ, что оно считаетъ необходимымъ прибѣгнуть къ войнѣ, я думаю, не моментъ обсуждать, основательны ли политически, или нѣтъ тѣ совѣты, которые склонили Ея Величество. При теперешнихъ обстоятельствахъ нашъ долгъ сомкнуться вокругъ трона и ожидать случаевъ позднѣйшихъ и предусмотрѣнныхъ конституціей, чтобы задать вопросъ министерству Ея Величества относительно политики, которая не кажется намъ счастливой». Такъ разсуждала оппозиція, не обладавшая большинствомъ въ палатѣ, и эти доводы не помѣшали парламенту черезъ годъ выразить скрытое недовѣріе правительству подъ формой назначенія слѣдственной комиссіи о веденіи войны — вотумъ, который и сдѣлался причиной паденія министерства Абердина.

Какъ правило, парламентъ долженъ быть увѣдомленъ о началѣ каждой войны; были и исключенія, напримѣръ война съ Китаемъ 1840 года. Огромное большинство войнъ, которое приходилось вести Англіи за послѣднее столѣтіе, составляли войны колоніальныя, экспедиціи съ характеромъ репрессалій — однако и здѣсь признается необходимымъ увѣдомленіе. Въ 1867 году былъ возбужденъ вопросъ въ палатѣ общинъ: дѣйствуетъ ли правительство конституціонно, начиная экспедицію въ Абиссинію для освобожденія англійскихъ подданныхъ и не извѣщая объ этомъ парламентъ? Въ актѣ объ управленіи Индіей (54 Clause Indian Government Act 21—22 Vic., § 106) существуетъ даже формальное обязательство, соотвѣтствующее поправкѣ, внесенной Гладстономъ въ засѣданіи 24 іюня 1858 года при обсужденіи новаго режима, замѣнявшаго господство Остъ-Индской компаніи — обязательство, когда тамъ начинаются военныя дѣйствія, сообщать о нихъ парламенту въ теченіе 3 мѣсяцевъ, а если они произошли во время парламентскихъ вакацій — въ теченіе одного мѣсяца по открытіи сессіи. Это тѣмъ болѣе характерно, что вообще вице-королямъ Индіи предоставлены обширныя законодательныя полномочія даже относительно англійскихъ подданныхъ, находящихся въ индійскихъ вассальныхъ княжествахъ. Кромѣ того, значительная часть этихъ военныхъ экспедицій падала исключительно насчетъ Индіи и не

обременяла метрополіи — обстоятельство, на которое указывалъ еще въ 1858 году по поводу бирманской войны Кобденъ и которое, по его словамъ, объясняетъ авантюристическій отпечатокъ, лежащій на английской внѣшней политикѣ въ Индіи. Можно, конечно, сказать, что это лишь — освѣдомленіе о томъ, измѣнить чего нельзя. Но это не совсѣмъ точно, поскольку судьба министерства находится въ рукахъ парламента; сверхъ того, въ весьма значительномъ числѣ военныхъ предпріятій, которыя вела Англія — хотя бы въ послѣднемъ походѣ полковника Юнгхусбэнда въ Тибетъ,— такой непоправимости вовсе и не было[1]). И министерство не отвергаетъ здѣсь зависимости отъ парламента. Въ засѣданіи 13 іюля 1867 года, отвѣчая на запросъ объ отношеніи Англіи къ люксембургскому конфликту, лордъ Стэнли категорически призналъ полноту финансовыхъ правъ палаты, въ силу коихъ именно ей принадлежитъ послѣднее слово по вопросу о войнѣ и мирѣ[2]). Съ другой стороны, Лабулэ во французскомъ національномъ собраніи, отстаивая обязанность президента испросить согласіе палатъ на объявленіе войны, напоминалъ, что и въ Англіи возможность войны всецѣло зависитъ отъ бюджета, т.-е. парламента: Францiя не дѣлаетъ здѣсь никакого опаснаго прыжка въ неизвѣстность. И еще въ 1893 году въ своей знаменитой рѣчи, произнесенной 5-го сентября передъ палатой лордовъ, герцогъ Девонширскій напоминалъ, что парламенту принадлежитъ суверенитетъ въ сферѣ не только законодательства, но и управленія, и что если министры могутъ рѣшать вопросъ о войнѣ и мирѣ, то они подвергаются риску получить отъ палаты вотумъ, вызывающій ихъ отставку.

Слѣдуетъ ли изъ этого, что фактически объявленіе войны находится въ рукахъ парламента? Конечно, нѣтъ; оно находится въ рукахъ у министерства, но послѣднее нуждается въ санкціи или палаты или ея избирателей. И если въ настоящее время иниціатива и власть кабинета такъ широки, то это стоитъ въ тѣсной связи

---

[1]) Къ королевской прерогативѣ, естественно, относится и объявленіе репрессалій. Прежде у короля было спеціальное право выдавать частнымъ лицамъ свидѣтельства на репрессаліи, позже оно перешло къ лордамъ адмиралтейства. Объявленіе блокады и эмбарго, по словамъ Hatscheck'а, входитъ въ прерогативу лишь во время войны. Такъ, путемъ ордонанса, исходящаго отъ королевскаго совѣта, объявлена была въ качествѣ репрессаліи блокада береговъ Франціи въ 1807 году.

[2]) «Nobody doutes that this House has power to grant or refuse supplies at its discretion. If it can do that it is quite clear that this House is in the last result the sole judge, when wars are te be made or not. That is a constitutional principle».

съ общимъ измѣненіемъ, которое претерпѣваетъ англійскій парламентаризмъ: подобныя расширенныя полномочія всѣ основаны на базисѣ національнаго довѣрія. Лишь это объясняетъ намъ, почему парламентъ не стремится увеличить свою компетенцію и остается холоденъ къ предложеніямъ измѣнить наличный порядокъ. Ни депутатъ Райлендъ, указавшій въ засѣданіи 14 февраля 1873 г., насколько непослѣдовательно отказывать правительству въ правѣ самовластнаго введенія ничтожнаго налога и въ то же время открывать ему возможность вовлеченія страны въ военныя авантюры, ни депутатъ Кремеръ, по поводу визита императора Вильгельма въ Англію въ 1889 г. — визита, который получилъ отчасти характеръ антифранцузской демонстраціи, — предлагавшій перенести право войны и мира съ монарха на парламентъ, — сочувствія не встрѣтили.

При наличности этого довѣрія даже права, признанныя за парламентомъ конституціей, начинаютъ осуществляться лишь въ тѣхъ предѣлахъ и въ томъ направленіи, въ какомъ желаетъ министерство: это достаточно наглядно обнаружилось въ исторіи слѣдственной комиссіи по дѣлу о набѣгѣ Джемсена, который такъ усилилъ опасность войны между Англіей и южно-африканскими республиками. Если мы возьмемъ примѣръ англо-бурской войны, то, очевидно, въ минуту ея открытія имперіалистическая агрессивная политика относительно Трансвааля пользовалась національнымъ довѣріемъ. Нужно ли оговариваться, что и послѣднее можетъ заблуждаться? Вопросъ не въ томъ, чтобы освободить націю отъ соблазновъ и слабостей человѣческой природы, а въ томъ, чтобы на дѣйствіи механизма учрежденій они отражались возможно менѣе. Благодаря политической отвѣтственности, и здѣсь королевская прерогатива ограничена верховенствомъ парламента и его избирателей. Сравнительно съ этимъ практически второстепенное значеніе имѣетъ право парламента ежегодно легализовать содержаніе арміи вообще — этотъ принципъ билля о правахъ, осуществившійся въ Mutiny Act, который съ 1881 года носитъ названіе Army Act. Въ настоящее время это — болѣе историческій памятникъ парламентской борьбы за правовой строй[1]).

[1]) Практическое значеніе его ограничивается, помимо всего, тѣмъ обстоятельствомъ, что онъ не распространяется на главную боевую силу современной Англіи — на флотъ. Едва ли юридически основательно утвержденіе Тодда, будто Appropiation Act играетъ относительно флота совершенно такую же роль, какъ Mutiny Act относительно арміи.

То же самое мы видимъ и въ странахъ съ менѣе развитымъ парламентарнымъ порядкомъ. Если нидерландская конституція въ ст. 58-й предоставляетъ объявленіе войны королю съ обязательствомъ лишь немедленно извѣстить обѣ палаты генеральныхъ штатовъ и дѣлать имъ своевременныя сообщенія, изъ этого не слѣдуетъ, чтобы при существующей зависимости надерландскаго министерства отъ нижней палаты оно могло бы начать войну вопреки ея желанію[1]) — хотя бы дѣло шло о сколько-нибудь крупной колоніальной экспедиціи въ голландской Индіи, которая подчинена режиму декретовъ, издаваемыхъ королемъ по совѣщанію съ государственнымъ совѣтомъ.

Это подтверждаетъ и примѣръ Италіи, хотя здѣсь обстоятельства были сложнѣе. Національныя войны за объединеніе велись въ полномъ согласіи съ народнымъ представительствомъ. Еще въ 1848 г. такъ называемый субальпинскій парламентъ Пьемонта вынесъ резолюцію, приглашавшую правительство безъ промедленія объявить войну Австріи[2]). Въ 1859 году пьемонтскій парламентъ, принявъ предложеніе министра финансовъ Ланцы ассигновать 50 милліоновъ лиръ «въ виду военныхъ приготовленій Австріи вдоль пограничной линіи По-Тичино», косвенно одобрилъ войну. Когда Викторъ-Эммануилъ вслѣдъ за объявленіемъ войны Австріи 20 іюня 1866 г. указомъ 7-го іюля отсрочилъ сессію парламента, такой образъ дѣйствія никѣмъ не разсматривался, какъ умаленіе правъ народнаго представительства: передъ этимъ палаты вотировали и спеціальные военные кредиты и исключительныя полномочія правительства «въ цѣляхъ защиты и внѣшней безопасности государства» (еще 4 мая). Взятіе Рима произошло во время парламентскихъ вакацій, но парламентъ передъ закрытіемъ сессіи 20-го августа принялъ ordine del giorno, одобрявшій экспедицію[3]). Въ 1885 г. по поводу экспедиціи на Красное море и занятіе Массовы въ палатѣ депутатовъ раздавались протесты: король безъ согласія нижней палаты не можетъ начать наступательной войны — что̀, конечно, не вытекало изъ текста конституціи. Однако Орландо, который указываетъ на невозможность требовать предварительнаго согласія парламента при современной войнѣ, ссылается на бюджетное право, принадлежащее италіанскому парламенту, и на политическую от-

---

[1]) Hartog, Das Staatsrecht des Königreichs von Niderlande, S. 82.

[2]) Schanzer, Il diritto di guerra e dei trattati, p. 70.

[3]) ...«Che il ministero si sarebbe adoperare a risolvere la questione romana secondo le aspirazione nazionali». Schanzer, p. 77.

вѣтственность министровъ передъ нимъ, какъ на достаточно сильное оружіе[1]). Несомнѣнно, съ эпохи Криспи происходитъ измѣненіе въ сторону роста парламентскаго вліянія, и оно усиливается по мѣрѣ того, какъ италіанскія политическія партіи становятся болѣе сплочены и пріобрѣтаютъ болѣе принципіальный характеръ.

Какъ и въ нормахъ, касающихся созданія международныхъ договоровъ, своеобразными чертами здѣсь отличается государственное устройство Швеціи. Право давать согласіе на войну всегда отстаивалось сословными чинами, которые вообще были болѣе счастливы въ своей борьбѣ противъ слагающагося абсолютизма, чѣмъ подобныя учрежденія въ большинствѣ европейскихъ странъ. Даже согласно «формѣ правленія» (Regeringsform) 1772 г., въ которой сказывается несомнѣнная монархическая реакція противъ сословныхъ притязаній, король не можетъ начинать наступательной войны безъ согласія сейма[2]). 13-я статья конституціи 1809 г., пересмотрѣнная въ 1840—41 гг., гласитъ: «если король хочетъ объявить войну или заключить миръ, онъ созываетъ всѣхъ членовъ государственнаго совѣта въ чрезвычайное засѣданіе, излагаетъ имъ мотивы и соображенія, которые должны быть приняты во вниманіе, и спрашиваетъ ихъ мнѣній, которыя подаются каждымъ въ отдѣльности и заносятся въ протоколъ подъ ихъ отвѣтственностью, согласно ст. 107-й. Король затѣмъ имѣетъ право принять рѣшеніе, которое онъ считаетъ наиболѣе полезнымъ для государства». Такимъ образомъ, за риксдагомъ остается широкій косвенный контроль. Практически значеніе этого параграфа трудно оцѣнить, такъ какъ Швеція такъ давно не вела никакихъ войнъ, и для нея не существуетъ вопроса о колоніальныхъ экспедиціяхъ. Опасность вооруженнаго конфликта съ Пруссіей во время шлезвигъ-гольштинской войны,— конфликта, которому благопріятствовало настроеніе значительной части шведскаго общества, — была предупреждена правительствомъ. Изъ этого не слѣдуетъ, чтобы Швеція не относилась серіозно къ возможности для нея участія въ европейской войнѣ: на нашихъ глазахъ она отказалась получить status вѣчно нейтральной державы, подобно Норвегіи, и вопросъ о вооруженныхъ силахъ занимаетъ видное мѣсто въ дѣятельности риксдага. Насколько можно предполагать, при наличномъ авторитетѣ шведскаго парламента и отношеніяхъ между нимъ и правительствомъ, война безъ его фактическаго согласія была бы невозможна.

---

[1]) Orlando, Principes de droit public, p. 304.
[2]) Art. 45 и 48.

Итакъ, на первый планъ выступаетъ моментъ правительственной отвѣтственности, зависимости правительства отъ представительства. Благодаря отсутствію этой зависимости, при хроническомъ бюджетномъ конфликтѣ министерства съ ландтагомъ, Пруссія могла, по иниціативѣ Бисмарка, начать въ 1866 г. войну съ Австріей. Благодаря отсутствію этой зависимости, благодаря наличности военнаго септената, который можно противопоставить Mutiny Act, какъ символъ различія государственнаго строя Германіи и Англіи, — благодаря всему этому оговорка германской конституціи о согласіи союзнаго совѣта имѣетъ столь ничтожное значеніе, въ качествѣ гарантіи противъ злоупотребленія возможностью начать войну. И здѣсь, несмотря на королевскую прерогативу, Англія несравненно ближе къ Франціи, чѣмъ къ Германіи[1]).

Военная функція власти, конечно, не исчерпывается актомъ объявленія войны или вообще ея началомъ: она связана, прежде всего, съ распоряженіемъ вооруженными силами государства. Съ особенной наглядностью именно въ современной войнѣ мы видимъ, какъ весь успѣхъ основывается на подготовкѣ этихъ вооруженныхъ силъ. Передъ технической стороной дѣла сравнительно отступаютъ даже тѣ индивидуальныя качества руководителей арміи на полѣ битвы, которыя прежде почти рѣшали дѣло[2]).

Война, которая столько разъ въ исторіи человѣчества создавала энергичную концентрацію власти, которая была могущественной помощницей слагающейся абсолютной монархіи, — несомнѣнно, продолжаетъ предъявлять свои специфическія требованія къ современному правовому государству. Но едва ли не сильнѣе дѣйствуютъ тѣ историческія воспоминанія и психологическія ассоціаціи, которыя на современномъ конституціонномъ монархѣ оставили черты военнаго вождя. Если всѣ монархическія конституціи предоставляютъ монарху распоряженіе вооруженными силами страны, то предѣлы этого распоряженія устанавливаются не только мотивами государственнаго и національнаго самосохраненія и цѣлесообразности, но также тѣмъ отпечаткомъ, который пріобрѣла власть мо-

---

[1]) Что касается до странъ съ конституціями еще болѣе рѣзко выраженнаго дуалистическаго типа, какъ Россія и Японія, то здѣсь, разумѣется, контроль народныхъ представителей еще гораздо ограниченнѣе, въ виду крайне слабаго развитія бюджетнаго права и отсутствія у палатъ даже возможности предать министровъ суду — не говоря о полномъ отрицаніи политической отвѣтственности.

[2]) Grise, Le militarisme en Europe, p. 175.

нарха въ сознаніи народномъ; здѣсь, какъ и въ другихъ сторонахъ монархической власти, приходится считаться съ элементомъ ирраціональнаго и безсознательнаго — элементомъ, который, несомнѣнно, проникаетъ въ теорію военнаго верховенства и необходимости безусловнаго подчиненія военныхъ силъ страны главѣ государства — въ теорію, послѣдовательно развитую Лоренцомъ Штейномъ.

Разсматривая подъ такимъ угломъ зрѣнія монархическія конституціи въ ихъ дѣйствіи, мы сталкиваемся, въ концѣ концовъ, съ тѣмъ же контрастомъ, который приходится устанавливать, изучая созданіе договоровъ и объявленіе войны. Какъ и эти послѣдніе акты, распоряженіе военными силами входитъ въ прерогативу англійскаго короля. Правда, исторія англійской монархіи въ меньшей мѣрѣ связана съ военной судьбой націи, чѣмъ исторія многихъ континентальныхъ династій; тѣмъ не менѣе съ незапамятныхъ временъ англійскій король — вождь военныхъ силъ. Когда парламентъ захотѣлъ отнять у Карла I власть надъ милиціей, это послужило поводомъ къ окончательному разрыву и междоусобной войнѣ[1]). Карлъ II добился отъ парламента признанія своего права верховной власти надъ арміей въ Declaratory Act: «все командованіе и все распоряженіе милиціей и всѣми другими вооруженными сухопутными и морскими силами, такъ же какъ завѣдываніе укрѣпленіями, по законамъ Англіи, принадлежитъ и принадлежало къ несомнѣннымъ правамъ Его Величества и его предковъ, и ни одна палата ни обѣ вмѣстѣ не могутъ выражать здѣсь притязаній». Но билль о правахъ 1689 г. и здѣсь явился поворотной точкой въ исторіи прерогативы: онъ поставилъ въ зависимость отъ парламентской санкціи возможность держать данный военный контингентъ и прилагать къ нему военную дисциплину; съ другой стороны, онъ безповоротно утвердилъ за парламентомъ полное бюджетное право[2]). Даже Георгъ III, столь ревнивый къ своей власти, не пытался освободиться отъ требуемаго согласія парламента на наборъ волонтеровъ. За королемъ оставалось управленіе арміей въ предѣлахъ, установленныхъ бюджетомъ и контингентомъ, — оставалось и послѣ 1793 г., когда создана была должность главнокомандующаго (Commander in Chief). Когда въ 1806 г., послѣ смерти Питта, король принужденъ былъ призвать ко власти виговъ, лордъ Гренвиль предлагалъ ему произвести нѣкоторыя реформы въ арміи;

[1]) Taswell-Langmead, English constitutional history, p. 361.

[2]) На билль о правахъ оппозиція ссылалась еще въ 1878 г. по поводу отправки индійскихъ полковъ на островъ Мальту: нельзя безъ согласія парламента вводить на англійскую территорію чужеземныя войска.

Георгъ рѣзко остановилъ его: армія цѣликомъ зависитъ отъ короля, и онъ не можетъ позволить своимъ министрамъ вмѣшиваться въ ея внутренній распорядокъ, исключая вопросовъ, связанныхъ съ наборомъ, съ уплатой жалованія солдатамъ и съ ихъ обмундировкой; однако, когда Гренвиль предложилъ осуществленію реформъ предпослать декларацію: «никакая перемѣна въ управленіи арміей не можетъ быть произведена безъ одобренія Его Величества», Георгъ согласился[1]). Въ это время вообще идетъ борьба изъ-за разграниченія правъ, касающихся арміи. Когда лордъ Чатамъ въ 1810 г. при личной аудіенціи у короля далъ ему, какъ начальствующему надъ вооруженными силами Англіи, отчетъ о ходѣ шельдской экспедиціи, гдѣ обвинялъ своихъ коллегъ по кабинету въ крупныхъ и пагубныхъ ошибкахъ, парламентъ отнесся къ этому съ крайнимъ неодобреніемъ, видя здѣсь даже антиконституціонный актъ.

Повидимому, на разрушеніе этой старой традиціи королевскаго права относительно арміи оказало свое вліяніе и долгое царствованіе Викторіи. Главное преобразованіе военнаго управленія въ Англіи совершилось послѣ крымской войны, во время которой парламентъ энергично отстаивалъ свое право контролировать положеніе арміи и учредилъ, какъ было сказано, слѣдственную комиссію. Тогда же было создано и отдѣльное отъ колоніальнаго военное министерство, которое подверглось многократнымъ измѣненіямъ: въ 1870 г. ему былъ подчиненъ главнокомандующій, въ 1888 г. компетенція послѣдняго опять была расширена за счетъ компетенціи «secretaty of state for war»; однако онъ не сохранялъ положенія главнокомандующаго на театрѣ войны; послѣдняго назначалъ кабинетъ особо, а онъ оставался въ Англіи[2]). Наконецъ, послѣ англо-бурской войны происходитъ новая капитальная реформа, которая, съ одной стороны, ставитъ военное управленіе въ тѣсную связь съ премьеромъ, а съ другой — оставляетъ въ немъ рядъ профессіональныхъ представителей военнаго опыта и знанія, не смѣняющихся при паденіи министерства; рядомъ стоитъ не принадлежащій къ военному персоналу секретарь, отвѣтственный передъ парламентомъ: онъ соотвѣтствуетъ военному министру въ другихъ странахъ, но имѣетъ болѣе ограниченную власть.

---

[1]) May, Constitutional history, v.I, p. 87.

[2]) Sidney Low and Lloyd Sanders, The History of England during the reign of Victoria, p. 111 and p. 249—250.

Послѣдняя реформа завершаетъ, можно сказать, процессъ парламентаризаціи англійской арміи: теперь показалось бы дикимъ напоминать о правахъ личнаго командованія и личнаго военнаго верховенства Эдуарда VII[1]). Новая постановка управленія арміей пріобрѣтаетъ тѣмъ большее значеніе, чѣмъ глубже въ Англіи укореняется мысль о необходимости отказаться отъ дѣйствующей системы вербовки и перейти въ той или иной формѣ ко всеобщей воинской повинности. Мысль эта встрѣчается съ чрезвычайно сильными антипатіями и привычками, но она связана съ современнымъ международнымъ положеніемъ Англіи, и нѣкоторые шаги въ этомъ направленіи уже осуществлены — можно назвать хотя бы законъ Гольдена 2 августа 1907 г. Что касается флота, то отношеніе его къ королевской прерогативѣ исторически гораздо менѣе тѣсное: должность главнаго адмирала учреждена уже въ 1702 г.; съ 1829 г. англійскій флотъ управляется адмиралтейской коллегіей, въ которой предсѣдательствуетъ первый лордъ адмиралтейства, постоянный членъ кабинета съ положеніемъ морского министра; здѣсь парламентскій контроль признанъ давно и вполнѣ[2]).

Такъ осуществилась мысль Гладстона, энергически опровергавшаго необходимость какой-либо особой связи въ Англіи между монархомъ и арміей, качественно отличающейся отъ отношеній короля къ остальнымъ отраслямъ государственнаго управленія[3]). Англійское конституціонное право отказывается выдѣлить акты распоряженія военными силами изъ общей сферы управленія, гдѣ дѣйствуетъ политическая отвѣтственность министровъ. И характерно, что процессъ обусловился не какими-нибудь предвзятыми и теоретическими положеніями, а цѣлымъ рядомъ опытовъ и приспособленій, вызванныхъ обнаружившейся несостоятельностью дѣйствующаго порядка, обнаружившейся особенно на опытѣ крымской и южно-африканской войны. Вопросъ ставился не о томъ, какъ объединить и согласить всѣ стороны государственнаго механизма,

---

[1]) Hatschek, Englisches Staatsrecht, B. II, S. 233 u. s. w. Оцѣнка — S. 280. Характеренъ скептицизмъ нѣмецкаго изслѣдователя: «sollten wir es aber hier nicht wirklich mit einer Antinomie zu tun haben, in die sich jede parlamentarische Regierungsweise und Kontrolle in Fragen der Armeeverwaltung verstricken muss? Die preussischen Erfahrungen der Konfliktzeit würden jedenfalls dafür sprechen».

[2]) Съ другой стороны, права короны относительно флота, не могущія быть направлены противъ гражданской свободы, не вызывали опасеній, связанныхъ съ ея военнымъ верховенствомъ; ср. Delolme, Constitution de l'Angleterre. l. I, ch. 7: «nouvelles limites».

[3]) Gleanings of past years, v. I, p. 83.

а о томъ, какъ найти цѣлесообразнѣйшую организацію государственной обороны. Здѣсь, дѣйствительно, проявился тотъ эмпирическій складъ ума английскихъ государственныхъ людей, ссылкой на который, безъ сомнѣнія, часто злоупотребляютъ, описывая особенности политической жизни Англии[1]).

Эта парламентаризація арміи нигдѣ не пошла такъ далеко, какъ въ Соединенномъ Королевствѣ; всюду въ конституціяхъ повторяется, что командованіе военными силами принадлежитъ монарху — даже въ конституціяхъ, признающихъ принципъ народнаго суверенитета, какъ бельгійская (ст. 68), и носящихъ республиканскій отпечатокъ, какъ норвежская (ст. 25); послѣдняя, при всемъ недовѣріи къ королевской власти, тѣмъ не менѣе освобождаетъ военные приказы короля, какъ командующаго вооруженными силами, отъ обязательства министерской контрасигнаціи; только венгерскій законъ 1847—48 гг. требуетъ подобной контрасигнаціи даже для назначеній по арміи[2]). Вообще говоря, практически провести точную границу между актами командованія и управленія весьма трудно, если это возможно вообще, — и это лучше всего подтверждаетъ туманность и двусмысленность опредѣленій, даваемыхъ ей многими государствовѣдами. Что значитъ, напримѣръ, опредѣленіе Бри: «контрасигнація не требуется для актовъ, имѣющихъ чисто военный характеръ?» (die einen rein militärischen Character haben)[3]).

Предѣлы распоряженія вооруженными силами страны, конечно, зависятъ, прежде всего, отъ большей или меньшей широты парламентскихъ полномочій въ установленіи военнаго бюджета и военнаго контингента. Бельгійская конституція съ особой послѣдовательностью провела въ той и другой сферѣ принципъ обязательнаго ежегоднаго согласія парламента: какъ финансовые законы, такъ и законы, устанавливающіе численность арміи, имѣютъ силу только въ теченіе года (ст. 119). Здѣсь парламенту принадлежитъ, повидимому, контроль въ наиболѣе дѣйственной его формѣ — конечно, прежде всего, постольку, поскольку рѣчь идетъ о количествѣ вооруженныхъ силъ. Значеніе этихъ правъ, какъ гарантій, вообще никѣмъ не можетъ оспариваться; но столь же неоспоримо, что

---

[1]) Lowell, The Government of England, v. I, p. 93. Этой эмпирическо наклонности англичанъ, напримѣръ, приписываетъ чрезмѣрное вліяніе на политику Бутми въ своей, впрочемъ, крайне интересной и блестящей книгѣ: Esquise d'une psychologie politique du peuple anglais.

[2]) Законъ III, 1847—48, § 8.

[3]) Stengel, Wörterbuch des deutschen Verwaltungsrechtes, B. II, S. 488.

когда парламентъ начинаетъ ими пользоваться, какъ могущественнымъ оружіемъ противъ правительства, онъ сталкивается съ элементарными потребностями государственнаго существованія и съ инстинктомъ національнаго самосохраненія. Отклоненіе военнаго контингента или сокращеніе его до размѣровъ, явно не соотвѣтствующихъ государственной безопасности, несомнѣнно, переводитъ внутренно-государственную борьбу въ ту сферу, гдѣ, по выраженію Бисмарка, прекращаются вопросы о правѣ, и встаютъ лишь вопросы о силѣ. Только политическая отвѣтственность министерства, при которомъ самое незначительное сокращеніе въ бюджетѣ или контингентѣ можетъ являться достаточно выразительнымъ символическимъ актомъ, показывающимъ отношеніе къ правительству, — позволяетъ народному представительству осуществлять полностью свой контроль, не переходя на эту опасную почву. Въ прямомъ же своемъ смыслѣ, не примѣненное въ качествѣ оружія въ борьбѣ за власть, право опредѣлять контингентъ, вполнѣ аналогичное бюджетному праву и такъ же относящееся къ «gebundene Gesetzgebung», по выраженію Іеллинека, даетъ возможность контролировать равновѣсіе между данными потребностями и общими рессурсами, съ помощью которыхъ онѣ могутъ быть удовлетворены.

Дальнѣйшій контроль надъ организаціей и распоряженіемъ этой вооруженной силой болѣе всего опредѣляется общими отношеніями представительства и правительства. Насколько устройство и управленіе арміей регулируется законами, а не указами? Это можетъ быть весьма различно. Само собой разумѣется, и здѣсь та или другая постановка не зависитъ, исключительно, отъ общихъ политическихъ принциповъ, положенныхъ въ основу даннаго государственнаго строя, — отъ свободнаго, сознательнаго конституціоннаго правотворчества. Характеръ національной обороны неразрывно связанъ и съ географическимъ положеніемъ государства и съ тѣми соціально-экономическими причинами, которыя предуказываютъ активную внѣшнюю политику на широкую ногу или позволяютъ ограничиваться минимальными затратами, обезпечивающими непосредственную безопасность государственной территоріи. Но мы говоримъ въ данномъ случаѣ лишь о самыхъ конституціонныхъ нормахъ, которыя, конечно, не существуютъ самостоятельно, а представляютъ результаты приспособленія государственнаго аппарата къ этимъ глубокимъ соціологическимъ причинамъ.

Эти нормы представляютъ значительное разнообразіе. Нидерландская конституція, напримѣръ, требуетъ законодательнаго порядка не только для мобилизаціи запаса, но и для всего, что

касается содержанія и размѣщенія солдатъ, транспорта и доставки необходимаго для войскъ и для крѣпостей; въ военное время или при наличности опасности, что война будетъ, допускаются отсюда исключенія, но также регламентированныя закономъ, и за королемъ остается лишь право установить, когда опасность, оправдывающая этотъ необычный порядокъ, дѣйствительно существуетъ[1]). Однако опытъ показываетъ, что въ этой сферѣ управленія вообще, при опасности извнѣ въ особенности, органы, вѣдающіе управленіе, неизбѣжно пользуются широкой иниціативой, и подробная законодательная регламентація не соотвѣтствуетъ необходимой энергіи, быстротѣ и гибкости дѣйствія. Примиреніе интересовъ здѣсь можетъ быть достигнуто лишь на почвѣ дѣйствительной правительственной отвѣтственности.

Насколько подобная отвѣтственность идетъ далеко, насколько она простирается на акты личнаго командованія? Мы уже говорили, что даже въ конституціяхъ, подобныхъ норвежской, эти акты командованія выдѣлены; что, съ другой стороны, проведеніе демаркаціонной линіи, отграничивающей эти акты, весьма затруднительно. Но здѣсь мы имѣемъ въ виду командованіе въ самомъ непосредственномъ смыслѣ — распоряженіе на театрѣ войны. Наиболѣе поучительна въ этомъ отношеніи италіанская конституціонная практика, такъ какъ сначала въ Пьемонтѣ, а потомъ въ объединенной Италіи, явилась реальная потребность разрѣшить этотъ вопросъ. 5-я статья статута предоставляетъ королю начальствованіе надъ всѣми военными и морскими силами; Карлъ-Альбертъ и Викторъ-Эммануилъ лично командовали своей арміей въ войнахъ съ австрійцами. Являются ли такіе акты безотвѣтственными? Среди италіанскихъ государствовѣдовъ нѣкоторымъ распространеніемъ пользовалась теорія спеціальной королевской прерогативы, отчасти напоминающая ученіе Бенжамена Констана о pouvoir neutre; сюда входятъ такіе акты, какъ роспускъ палатъ, назначеніе сенаторовъ и т. п.: здѣсь акты короля не нуждаются въ контрасигнаціи и не обусловливаютъ министерской отвѣтственности, ибо онъ дѣйствуетъ въ качествѣ короля, а не въ качествѣ главы исполнительной власти. Сюда же относятся и акты военнаго командованія[2]). Сама эта теорія прерогативы въ настоящее время можетъ считаться окончательно опро-

---

[1]) Art. 181—186.

[2]) Особенно, какъ было указано, у Casanova, l. cit. Gioanno Gianquino, Corso di diritto publico amministrativo.

вергнутой; что же касается актовъ указаннаго типа, то неудобство личнаго безответственнаго командованія короля достаточно сказалось для италіанцевъ въ войнѣ 1866 г., не говоря уже о краснорѣчивомъ предостерегающемъ примѣрѣ, который показало личное командованіе Франца-Іосифа австрійской арміей въ 1859 г., парализовавшее дѣйствія Гіулая и Гесса. Очевидно, и здѣсь нѣтъ мѣста для безотвѣтственности: по объясненію Пальмы, если командуетъ лично король, то отвѣтственность долженъ принять на себя начальникъ главнаго штаба; король является въ этомъ случаѣ лишь какъ бы президентомъ военнаго совѣта, рѣшенія котораго могутъ быть выполнены только отвѣтственнымъ лицомъ[1]). И это не одна теорія: еще въ 1848 г. министры Бальбо и Парето, отвѣчая на вопросъ депутата Радиче, есть ли на театрѣ войны отвѣтственный главнокомандующій, заявили, что они признаютъ свою полную отвѣтственность за веденіе войны. Въ 1859 году при королѣ находился военный министръ; въ 1866 году генералъ Ла-Мармора назначенъ былъ начальникомъ главнаго штаба съ правами и отвѣтственностью министра. Конечно, и это далеко не устраняетъ неудобствъ подобнаго личнаго командованія, но здѣсь, по крайней мѣрѣ, нѣтъ непримиримаго противорѣчія съ самыми основаніями парламентарнаго строя.

То, что при этомъ строѣ создается само собой, шведская конституція, такъ своеобразно устанавливающая отвѣтственность за совѣты, регулируетъ въ самомъ текстѣ. Статья 14-я ставитъ короля во главѣ военныхъ силъ, а, согласно статьѣ 15-й, «дѣла по командованію военными силами, т.-е. тѣ, которыми руководитъ непосредственно король, какъ глава сухопутныхъ и морскихъ силъ, разрѣшаются имъ, если онъ самъ командуетъ, въ присутствіи начальника того военнаго департамента, къ вѣдомству котораго дѣла эти относятся. Этотъ послѣдній подъ своей отвѣтственностью обязанъ высказать свое мнѣніе о мѣрахъ, рѣшенныхъ королемъ, когда эти дѣла обсуждаются, и если онъ не согласенъ съ рѣшеніями короля, — занести свои возраженія и мнѣнія въ протоколъ, подлинность котораго король удостовѣряетъ приложеніемъ своей подписи. Если названный начальникъ департамента считаетъ эти мѣры опасными или не отвѣчающими истинному положенію и объему средствъ исполненія, онъ долженъ, кромѣ того, постараться убѣдить короля въ необходимости созыва военнаго совѣта изъ двухъ или нѣсколькихъ военныхъ чиновъ. Но за королемъ остается право принять любое рѣшеніе

[1]) Palma, Corso di diritto costituzionale, v. II, p. 547.

относительно этого мнѣнія, а также, если онъ ему послѣдуетъ, и относительно соображеній созваннаго имъ военнаго совѣта, которыя должны, однако, быть занесены въ протоколъ»[1]). Очевидно, шведская конституція не можетъ быть отнесена къ разряду тѣхъ типичныхъ дуалистическихъ, анализъ которыхъ освѣщаетъ съ другой стороны, a contrario, всю важность политической отвѣтственности въ дѣлѣ контроля надъ военнымъ управленіемъ — конституцій, подобныхъ австрійской, прусской, германской, не говоря уже о русской и японской.

Австрійская конституція отводитъ довольно широкое участіе рейхсрату въ наблюденіи надъ организаціей арміи[2]). Къ его компетенціи принадлежатъ «всѣ дѣла, касающіяся порядка и способа исполненія воинской повинности, ея устройства и продолжительности и въ частности ежегодное вотированіе численнаго состава войскъ и установленія правилъ отбытія конной повинности, продовольствія и разверстанія войска»[3]). Съ другой стороны, законъ № 146 объ общихъ дѣлахъ всѣхъ земель австрійской имперіи въ § 5 признаетъ, что «распоряженія, касающіяся управленія, командованія и организаціи арміи, исходятъ отъ одного императора», что повторяется и въ § 11 соотвѣтствующаго венгерскаго закона XII 1867 г.; въ послѣднемъ, однако, далѣе оговорено (въ § 13): «организація или измѣненіе системы обороны, поскольку дѣло касается Венгріи, никогда не можетъ имѣть мѣста безъ согласія венгерскаго законодательства». Очевидно, границы сферъ закона и указа въ обѣихъ частяхъ габсбургской монархіи проведены крайне неотчетливо: въ томъ, что не касается общихъ правилъ отбыванія воинской повинности и цифры военнаго контингента, въ томъ, что относится къ распоряженію военными силами, правительству открывается ши-

---

[1]) По Aschehoug, S. 38—39, здѣсь нельзя видѣть лишь акты командованія на полѣ сраженія. Вообще говоря, въ шведскомъ государственномъ правѣ не такъ легко разграничить эти акты съ приказами по военному управленію, требующими министерской контрасигнаціи. Норвежская конституція въ статьѣ 25-й весьма тщательно регламентируетъ королевское право распоряженія вооруженными силами, устанавливаетъ максимальный срокъ маневровъ и максимальное количество солдатъ, которые могутъ принимать участіе въ этихъ маневрахъ, если они происходятъ на территоріи другой половины. Все это, конечно, связано съ уніей и ея особымъ характеромъ, указаннымъ выше.

[2]) Gumplowicz, Das oesterreichische Staatsrecht, S. 268.

[3]) Зак. 21 дек. 1867 г. (№ 141) объ имперскомъ представительствѣ, ст. 11-я, b. Согласно ст. 13-й, если австрійская верхняя и нижняя палата не сойдутся въ опредѣленіи, то принятой считается болѣе низкая цифра. Замѣтимъ, однако, что съ 1868 г. контингентъ фактически опредѣляется на 10 лѣтъ.

рокій просторъ; и здѣсь народное представительство, контролирующее дѣятельность правительства, по большей части, не можетъ даже ставить вопроса о закономѣрности; рѣчь можетъ итти лишь о цѣлесообразности. Но для такого контроля, для обоснованія политической отвѣтственности, австро-венгерскія делегаціи, лишенныя единства, представляющія, обыкновенно, два расходящіеся интереса — совершенно неприспособленное учрежденіе. Остается лишь контроль австрійскаго рейхсрата и венгерскаго рейхстага, который, естественно, сильнѣе въ Венгріи, хотя онъ и не удовлетворяетъ венгерскихъ притязаній. Въ общемъ, австро-венгерскій дуализмъ и наличность трехъ военныхъ бюджетовъ ограничиваетъ власть императора — поскольку, напримѣръ, требуется періодически возобновляемое соглашеніе Цислейтаніи и Транслейтаніи относительно контингента[1]).

Гораздо ярче военное верховенство монарха выражено въ прусской конституціи 1850 г. Прежде всего она не говоритъ о правѣ ландтага опредѣлять ежегодный контингентъ; ст. 34-я указываетъ лишь, что объемъ и характеръ воинской повинности устанавливается закономъ. Далѣе, бюджетное право ландтага ограничивается не только ст. 109-й, дающей право взимать и впредь существующіе подати и налоги, но въ особенности тѣмъ своеобразнымъ толкованіемъ, которое эта статья получила въ эпоху конфликта между Бисмаркомъ и ландтагомъ и которое отстаивается съ большимъ упорствомъ въ нѣмецкой юридической литературѣ. Въ высшей степени характерно упоминаніе, что армія не присягаетъ конституціи, какъ всѣ государственные чины, а лишь королю (ст. 108). Такимъ образомъ, сама конституція подчеркиваетъ особенно тѣсную и непосредственную связь монарха и арміи[2]). Наконецъ, военные приказы короля въ гораздо болѣе широкомъ объемѣ, чѣмъ въ другихъ странахъ, изъяты отъ обязательной контрасигнаціи, и, слѣдовательно, признаются безотвѣтственными[3]). Исторія Пруссіи въ періодъ, пред-

---

[1]) Въ самомъ венгерскомъ законѣ XII, регулирующемъ положеніе арміи, въ §§ 11 и 12, рядомъ съ общей арміей говорится объ особой венгерской (magyar hadsereg), которая какъ бы выдѣляется изъ общей. На почвѣ правового признанія въ Австро-Венгріи двухъ армій стоитъ и извѣстная книга графа Андраши, вышедшая въ 1897 г.: «Ungarns Ausgleich mit Oesterreich». Ср. Burckhard, Leitfaden der Verfassungsurkunde der oesterreichisch-ungarischen Monarchie, S. 41.

[2]) Schwartz, Die Verfassungsurkunde für den preussischen Staat, S. 134.

[3]) См. указъ 18 января 1861 г., контрасигнованный военнымъ министромъ; онъ указываетъ на вредъ прежней системы, когда акты командованія контрасигновались, и исполненіе ихъ замедлялось; далѣе слѣдуетъ подробное перечисленіе этихъ актовъ. Приведено у Frisch, Die Verantwortlichkeit der

шествующій образованію Германской имперіи, ясно указываетъ, насколько вооруженныя силы страны дѣйствительно находились въ безконтрольномъ распоряженіи правительства.

Несомнѣнно, эта прусская постановка чрезвычайно сильно отразилась и въ имперской конституціи. Уже сѣверо-германская конституція возлагала на канцлера отвѣтственность (конечно, весьма мало реальную) за объявленіе войны, но не за акты командованія: послѣднее всецѣло принадлежало королю прусскому. Постановленія конституціи 1871 г. не отличаются полной опредѣленностью, такъ, какъ единой имперской арміи, какъ была единая армія въ сѣверогерманскомъ союзѣ[1]), по ней, не существуетъ[2]), особенно въ виду резервированныхъ правъ Баваріи и Виртемберга[3]). Можно доказывать, что имперская конституція вручила военное верховенство въ Германіи императору, не какъ таковому, а какъ королю Пруссіи; не существуетъ даже общегерманскаго военнаго министерства, а есть только прусское; конечно, наибольшую часть германской арміи представляетъ прусскій военный контингентъ, и исторически въ основу организаціи этой имперской арміи положена организація прусская[4]). Во всякомъ случаѣ, статья 63-я имперской конституціи гласитъ: «всѣ военныя силы имперіи образуютъ единую армію, которая въ военное и мирное время находится подъ командованіемъ императора, а согласно 64-й статьѣ — «всѣ германскія войска

Monarchen und hohen Magistraten, S. 362. Ср. рѣчь военнаго министра Роона въ сѣверо-германскомъ рейхстагѣ 26 марта 1867 г.: отвѣтственность въ сферѣ военнаго управленія можетъ быть установлена всюду, гдѣ есть контрасигнація; за предѣлами послѣдней она исчезаетъ. И въ другихъ нѣмецкихъ государствахъ мы замѣчаемъ тенденцію расширить сферу безотвѣтственныхъ военныхъ распоряженій; согласно баварскому Verordnung 31 января 1829 г., министерство отвѣчаетъ за нихъ исключительно, поскольку они касаются бюджета.

[1]) Siebel, Begründung des deutschen Reiches, B. VI, S. 27.

[2]) Haenel, Deutsches Staatsrecht, S. 479. Laband, B. II, S. 55: «es giebt kein Heer der Reiches, nur Kontingente der Einzelstaaten». Ср. его рецензію на книгу Bröckhaus, Die Einheit des deutschen Reiches, въ Archiv für das oeffentliche Recht, B. III, S. 491., и статью Bielefeld, Das kaiserliche Heer, ibid., B. XVI, S. 280.

[3]) Объ отношеніи баварской арміи къ имперской см. Seydel, Bayerisches Staatsrecht, B. VI, S. 505.

[4]) Art. 61: «nach Publication dieser Verfassung ist in dem ganzen Reiche die gesammte preussische Militärgesetzgebung ungesäumt einzuführen, sowohl die Gesetze selbst, als die zu ihrer Ausführung erlassenen Reglements» u. s. w. (ихъ перечисленіе). Однако все позднѣйшее конституціонное развитіе Германіи и здѣсь расширяло императорскую компетенцію и сосредоточивало въ рукахъ императора военный imperium (der Befehl des Kaisers im Krieg und Frieden — art. 64).

обязаны безпрекословно повиноваться приказаніямъ императора. Это обязательство принимается при присягѣ знамени». Изъ этого военнаго верховенства вытекаетъ и право императора, въ случаѣ обстоятельствъ, угрожающихъ общественной безопасности, объявлять каждую часть имперской территоріи на военномъ положеніи. Замѣтимъ, что, въ отличіе отъ арміи, германскій флотъ — единый, имперскій.

Прямой контроль рейхстага ограниченнѣе, чѣмъ у другихъ представительныхъ собраній, уже благодаря многолѣтнимъ бюджетамъ. Такая многолѣтность бюджета была связана съ системой такъ называемыхъ Pauschquellen, признанной въ 60-й статьѣ имперской конституціи: «до 31 декабря 1871 г. наличный составъ германской арміи въ мирное время опредѣляется въ одинъ процентъ населенія 1867 г., и пропорціонально этому будетъ распредѣляться между отдѣльными государствами союза. На будущее время наличный составъ германской арміи въ мирное время будетъ устанавливаться въ законодательномъ порядкѣ». Въ силу закона 1874 года о септенатѣ цифра военнаго контингента устанавливалась на 7 лѣтъ, а рейхстагъ долженъ былъ ежегодно вотировать соотвѣтственныя контингенту бюджетныя ассигновки. Извѣстно, какую энергичную борьбу велъ Бисмаркъ за эту многолѣтность бюджета, которая вырывала у рейхстага самое чувствительное орудіе борьбы съ имперскимъ правительствомъ и предупреждала величайшую въ глазахъ канцлера опасность—опасность парламентаризаціи арміи. «Должна ли наша армія», говорилъ Бисмаркъ въ рейхстагѣ въ своей рѣчи 11 января 1887 г., «быть арміей императора или рейхстага? Вотъ въ чемъ вопросъ. Составъ мирнаго времени долженъ ли обсуждаться ежегодно? Нѣтъ, этого быть не должно». По истеченіи указаннаго срока рейхстагъ можетъ опредѣлить цифру контингента по произволу; но если онъ разойдется съ союзнымъ совѣтомъ, то, по толкованію Бисмарка, сдѣланному въ рѣчи передъ рейхстагомъ 11 января 1887 г., — толкованію, къ которому присоединились такіе государствовѣды, какъ Лабандъ и Цорнъ[1]), — конечное рѣшеніе принадлежитъ императору. Правда, этотъ взглядъ оспаривается, но онъ показываетъ, какъ широко понимаются права императора въ вопросѣ контингента, при чемъ всегда приходится помнить, насколько союзный совѣтъ мало способенъ оказывать серіозную оппозицію намѣреніямъ императора.

Они ссылались на слова въ 63-й ст. имперской конституціи: «der Kaiser bestimmt den Präsenzstand».

Что касается до косвеннаго контроля рейхстага, то и здѣсь очень сильно сказывается прусская традиція, и Бисмаркъ болѣе энергично, чѣмъ гдѣ-нибудь, оспаривалъ всякія притязанія рейхстага входить въ вопросы военнаго управленія: армія связана только съ императоромъ. Даже запросы по поводу злоупотребленія дисциплинарными взысканіями, по поводу жестокаго обращенія въ арміи не приводили ни къ какимъ результатамъ. И самъ германскій канцлеръ въ этой сферѣ особенно признается отвѣтственнымъ, исключительно, передъ императоромъ.

Однако ни прусская ни германская конституции не идутъ такъ далеко въ устраненіи вліянія народнаго представительства на организацію арміи и военное управленіе, какъ японская и русская. По 11-й и 12-й статьямъ японской конституціи, императору не только принадлежитъ верховное командованіе надъ арміей и флотомъ, но онъ также опредѣляетъ организацію и численный составъ сухопутныхъ и морскихъ силъ въ мирное время, при чемъ военный бюджетъ, если правительство этого желаетъ, можетъ быть совершенно забронированъ — все это при установленной безотвѣтственности министровъ передъ народнымъ представительствомъ[1]). Такимъ образомъ, парламентъ совершенно устраненъ.

То же самое мы видимъ въ нашихъ основныхъ законахъ. При старомъ государственномъ порядкѣ дѣла военнаго и морского вѣдомства выдѣлялись изъ общаго круга государственныхъ дѣлъ: законодательныя мѣропріятія, касающіяся ихъ, проводились черезъ военный совѣтъ и адмиралтействъ-совѣтъ, конкурировавшіе съ государственнымъ совѣтомъ, при чемъ соотвѣтствующая компетенція у военнаго была значительно шире, чѣмъ у адмиралтействъ-совѣта[2]). Наконецъ, извѣстныя законодательныя полномочія имѣлъ главный военный и главный военно-морской судъ. Вся эта область,

---

[1]) Во время китайско-японской войны, происходившей уже въ конституціонную эпоху, императоръ принялъ титулъ главнокомандующаго. Judourou, La constitution de l'empire du Japon, p. 42; ср. статью Army у Chamberlain, Things japanese, p. 44.

[2]) О. З., изд. 1892 г., ст. 50-я, пр. 1-е: «всѣ дополненія и поясненія законовъ или мѣры усовершенствованія законодательства, собственно до военнаго вѣдомства относящіяся, когда онѣ не имѣютъ никакой связи съ прочими частями государственнаго управленія, или когда и входятъ въ составъ какого-либо общаго государственнаго управленія, но относятся только до части искусственной или технической, представляются на Высочайшее благоусмотрѣніе непосредственно отъ Военнаго Совѣта». Примѣч. 2-е: «проекты новыхъ постановленій по технической и строевой части представляются на Высочайшее утвержденіе по всеподданнѣйшимъ докладамъ съ мнѣніемъ Адмиралтействъ-Совѣта».

изъятая изъ обычнаго законодательнаго порядка въ прежнее время, осталась таковой и послѣ конституціонной реформы; она отошла къ верховному управленію. Права монарха устанавливаетъ 14-я статья основныхъ законовъ: «Государь Императоръ есть державный Вождь россійской арміи и флота. Ему принадлежитъ верховное начальствованіе надъ всѣми сухопутными и морскими вооруженными силами Россійскаго Государства. Онъ опредѣляетъ устройство арміи и флота и издаетъ указы и повелѣнія относительно дислокаціи войскъ, приведенія ихъ на военное положеніе, обученія ихъ, прохожденія службы чинами арміи и флота и всего вообще относящагося до устройства вооруженныхъ силъ и обороны Россійскаго Государства. Государемъ Императоромъ въ порядкѣ верховнаго управленія устанавливаются также ограниченія въ отношеніи права жительства и пріобрѣтенія недвижимаго имущества въ мѣстностяхъ, которыя составляютъ крѣпостные районы и опорные пункты для арміи и флота». Далѣе, въ главѣ 9-й «о законахъ», въ статьяхъ 96-й и 97-й сохраняются изъятія изъ общаго законодательнаго порядка, при которомъ требуется согласіе Государственной Думы и Государственнаго Совѣта, установленныя ранѣе въ пользу указанныхъ высшихъ военныхъ и военно-морскихъ учрежденій. «Постановленія по строевой, технической и хозяйственной частямъ, а равно положенія и наказы учрежденіямъ и должностнымъ лицамъ военнаго и военно-морского вѣдомства, по разсмотрѣніи Военнымъ и Адмиралтействъ-совѣтами по принадлежности, непосредственно представляются Государю Императору, если только сіи постановленія, положенія и наказы относятся собственно къ однимъ упомянутымъ вѣдомствамъ, не касаются предметовъ общихъ законовъ и не вызываютъ новаго расхода изъ казны, или же вызываемый ими новый расходъ покрывается ожидаемыми сбереженіями по финансовой смѣтѣ» (ст. 96). «Постановленія по военно-судебной и военно-морской судебной частямъ издаются въ порядкѣ, установленномъ въ сводѣ военныхъ и военно-морскихъ постановленій» (ст. 97). Въ статьѣ 96-й слиты, очевидно, мѣры законодательныя (въ матеріальномъ смыслѣ слова) и административныя. Демаркаціонная линія, которую проводитъ эта статья, между тѣмъ, что здѣсь подлежитъ утвержденію Государственной Думы и Совѣта, и тѣмъ, что осуществляется въ порядкѣ верховнаго управленія, установлена крайне неотчетливо, допускаетъ противоположныя толкованія, въ зависимости отъ тѣхъ или другихъ политическихъ настроеній, и эта неопредѣленность весьма наглядно иллюстрируется исторіей законопроекта о морскомъ генеральномъ штабѣ, который, по иниціативѣ правительства, былъ

внесенъ въ Думу и Совѣтъ, прошелъ тамъ, но не былъ санкціонированъ[1]). Этой неопредѣленности далеко не устранило и разъясненіе 96-й статьи основныхъ законовъ, данное въ правилахъ совѣта министровъ 24 августа 1909 г. Въ статью 97-ю входитъ военно-уголовное законодательство[2]), которое во всѣхъ западныхъ конституціяхъ проходитъ черезъ представительные органы; шведская конституція (ст. 87) даже спеціально упоминаетъ о военно-уголовныхъ законахъ, описывая законодательную компетенцію риксдага.

Право Государственной Думы и Совѣта опредѣлять контингентъ поставлено въ предѣлы, обозначенные ст. 119-й: «если по заблаговременномъ внесеніи въ Государственную Думу предположенія о числѣ людей, потребномъ для исполненія арміи и флота, законъ по сему предмету не будетъ въ установленномъ порядкѣ изданъ къ 1-му мая, то указомъ Государя Императора призывается на военную службу необходимое число людей, не свыше однако назначеннаго въ предшествующемъ году». Послѣдній военный контингентъ, который былъ установленъ, по старому порядку, помимо представительныхъ учрежденій, былъ контингентъ 1906 г. Цифра его остается обезпеченной, не говоря уже о случаѣ отклоненія Государственной Думой контингента вообще, если бы даже она просто была сокращена больше, чѣмъ согласно правительство; это сокращеніе могло бы не пройти въ Государственномъ Совѣтѣ, а если бы оно прошло и тамъ, то Верховная власть имѣла бы возможность отказать законопроекту въ санкціи, и тогда вступалъ бы въ силу контингентъ прошлаго года. Такимъ образомъ, правительство, оставаясь на безспорной почвѣ основныхъ законовъ, обезпечено отъ конфликта съ Думой.

Наконецъ, кромѣ общаго характера нашего бюджетнаго права, для опредѣленія вліянія Государственной Думы и Совѣта на военныя и морскія дѣла весьма существенной является 117-я статья основныхъ законовъ: «чрезвычайные сверхсмѣтные кредиты на потребности воен-

[1]) Какъ указывалъ въ своей рѣчи въ Государственномъ Совѣтѣ 3 іюля 1908 г. государственный контролеръ, организація штаба не можетъ быть подведена подъ понятіе строевой, технической или хозяйственной части; см. анализъ 14-й и 96-й статьи основныхъ законовъ и разборъ прецедентовъ у А. Пиленко, Штаты морского генеральнаго штаба въ «Московскомъ Еженедѣльникѣ», 1909 г., № 15.

[2]) По толкованію представителей вѣдомствъ въ первой Государственной Думѣ, данному во время обсужденія законопроекта объ отмѣнѣ смертной казни, эта статья относится не только къ процессуальному, но и къ матеріальному праву. Важность установленныхъ здѣсь изъятій чрезвычайно усугубляется широкимъ примѣненіемъ военнаго суда при исключительномъ положеніи и тѣмъ, что послѣднее вводится всецѣло въ порядкѣ верховнаго управленія.

наго времени и на особыя приготовленія, предшествующія войнѣ, открываются во всѣхъ вѣдомствахъ въ порядкѣ верховнаго управленія на основаніяхъ, въ законѣ опредѣленныхъ», т.-е. въ порядкѣ правилъ 26 февраля 1890 г. о полевомъ управленіи войскъ во время войны. Очевидно понятіе: «особыхъ приготовленій» — крайне растяжимо. Съ другой стороны, и статья 17-я правилъ 8 марта 1906 года о разсмотрѣніи государственной росписи даетъ возможность сверхсмѣтныхъ кредитовъ по постановленію совѣта министровъ, при чемъ для представленія въ Думу кредитовъ, требующихъ тайны, устанавливается лишь срокъ «минованія надобности въ сохраненіи тайны». Если къ этому прибавить ст. 16-ю указанныхъ правилъ, узаконяющую внесеніе чрезвычайныхъ кредитовъ не въ ту сессію, когда онѣ открыты, а въ первые два мѣсяца слѣдующей; если вспомнить, что при разногласіи относительно кредитовъ между Думой и Совѣтомъ остается въ силѣ цифра предшествующей росписи или ближайшая къ ней; если принять во вниманіе, наконецъ, какъ могутъ примѣняться всѣ эти бюджетныя нормы — отклоненіе Думой въ 1908 году ассигновки на броненосцы не помѣшало правительству принять ее, ссылаясь на указанный выше случай разногласія Думы и Совѣта касательно кредитовъ, опредѣленный въ ст. 11 и 12-й правилъ о государственной росписи 8 марта 1906 г., — то приходится признать бюджетный контроль русскаго представительства въ военной и морской сферѣ крайне ограниченнымъ.

Но если у этого представительства чрезвычайно мало средствъ прямого воздѣйствія на положеніе вооруженныхъ силъ Россіи, то не больше у него и косвенныхъ. Право опредѣленія военнаго контингента можетъ окончательно свестись къ нулю, если не будетъ исполнено требованіе закона о «заблаговременномъ» его внесеніи; то же самое приложимо и къ сверхсмѣтнымъ расходамъ: народное представительство безсильно противъ злоупотребленій въ этой сферѣ. Созданная третьей Думой комиссія государственной обороны есть, именно, форма косвеннаго воздѣйствія, и она показываетъ, насколько подъ давленіемъ жизненныхъ потребностей старое буквальное толкованіе конституціонныхъ текстовъ уступаетъ мѣсто новому, болѣе широкому, болѣе отвѣчающему требованіямъ цѣлесообразности. Все это, конечно, лишь оттѣняетъ отсутствіе политической отвѣтственности правительства въ той широкой области, которую наши основные законы отнесли къ верховному управленію вооруженными силами Россіи[1]).

[1]) Можно было бы отстаивать взглядъ, что существующее бюджетное право само по себѣ является какъ бы символомъ отсутствія политической отвѣт-

Если мы отъ монархій, представляющихъ такіе контрасты по степени вліянія народнаго представительства на военную организацію страны, перейдемъ къ республикамъ, то и тамъ эти контрасты далеко не стираются. Всюду монархія сохранила болѣе или менѣе военный оттѣнокъ, всюду монархъ носитъ военный мундиръ, всюду онъ есть официальный шефъ арміи и флота; но это — внѣшность, которая можетъ скрывать, какъ въ Англіи, полное подчиненіе арміи отвѣтственному передъ парламентомъ министерству. Съ другой стороны, всѣ современныя республики признаютъ — открыто или молчаливо — принципъ народнаго суверенитета; но это вовсе не ведетъ къ передачѣ въ руки народнаго представительства средствъ прямого воздѣйствія на армію и флотъ. Конечно, швейцарская конституція предоставляетъ федеральному собранію, а не совѣту, право распоряжаться союзной арміей[1]) — однако это конституціонное постановленіе находитъ значительный противовѣсъ въ перечисленныхъ правахъ и обязанностяхъ совѣта; послѣдній заботится о внѣшней и внутренней безопасности: «въ случаѣ крайней необходимости, когда федеральное собраніе не засѣдаетъ, федеральный совѣтъ имѣетъ право призвать на службу необходимое количество войскъ и распоряжаться ими, подъ условіемъ немедленнаго созыва совѣтовъ (національнаго и кантональнаго), если число призванныхъ войскъ превосходитъ 2000 человѣкъ, или если они остаются болѣе трехъ недѣль подъ ружьемъ»; далѣе, «на него возложено завѣдываніе всѣмъ, что касается союзной арміи»[2]). Фактически и здѣсь функція собранія не столько непосредственная, сколько контролирующая дѣятельность избраннаго этимъ собраніемъ органа. Но, конечно, самый примѣръ Швейцаріи, не имѣющей постоянной арміи и пользующейся международнымъ нейтралитетомъ, не представляетъ особеннаго интереса.

Напротивъ того, для французской республики вопросъ о военной организаціи остается жгучимъ, — не только въ силу ея международнаго положенія, но и въ силу чрезвычайно слабаго прироста населенія Франціи, который ставитъ ее все въ менѣе и менѣе благопріятное положеніе относительно Германіи. И мы видимъ, что во

ственности; при наличности послѣдней не могли бы существовать соотвѣтствующія статьи основныхъ законовъ и правилъ 8-го марта. Подобнаго тезиса нельзя однако принять безъ большихъ оговорокъ: политическая отвѣтственность, являясь результатомъ перемѣщенія силъ, вовсе не сопровождается всегда и немедленно расширеніемъ прямыхъ, такъ сказать, правъ народнаго представительства.

85, 9.

102, 9—11.

Франціи распоряженіе вооруженными силами опредѣляется такими же правилами, которыя, обычно, дѣйствуютъ въ парламентарныхъ монархіяхъ. Правда, всѣ указы президента, хотя бы по содержанію они относились къ военному командованію, контрасигнуются министерствомъ, но исполнительная власть вообще пользуется здѣсь весьма широкими полномочіями. Конституціонный законъ 1875 г. опредѣляетъ функціи президента словами: «онъ располагаетъ (dispose) военной силой». Дюги обращаетъ вниманіе на это слово «dispose»: «эта весьма энергичная формула показываетъ, что правительство имѣетъ право не только требовать (réquisition) военную силу... Правительство, олицетворенное въ президентѣ республики, можетъ не только привести силу въ движеніе, но и направить ея дѣйствіе. Оно можетъ давать генераламъ прямыя приказанія относительно размѣщенія войскъ, маневровъ, охраны порядка внутри во время мира, защиты территоріи во время войны». По мнѣнію Дюги, начальники военныхъ частей не могутъ отказать въ исполненіи даже противозаконнымъ правительственнымъ приказамъ[1]). Разбираемая статья конституціоннаго закона, какъ явствуетъ изъ преній національнаго собранія, даетъ президенту также право личнаго командованія на войнѣ; извѣстно, что предложеніе ввести оговорку, находившуюся въ конституціи 1848 г. и запрещавшую президенту личное командованіе[2]), было отвергнуто подъ энергичнымъ давленіемъ Макъ-Магона. Фактически, конечно, распоряженіе арміей находится въ рукахъ военнаго министра; только мобилизація требуетъ декрета президента республики, прошедшаго черезъ совѣтъ министровъ[3]). Въ рукахъ парламента остаются интерпелляціи и слѣдственныя комиссіи, но нѣтъ законной возможности прямого вмѣшательства въ управленіе военными и морскими силами — возможности, къ которой парламентское большинство благоразумно и не стремится.

Несравненно своеобразнѣе сложились отношенія въ Соединенныхъ Штатахъ. Авторы Федералиста могли добросовѣстно доказывать, что право американскаго президента распоряжаться вооруженными

[1]) P. 993—994.

[2]) Const. 1848, ch. V, art. 50: il dispose de la force armée sans pouvoir jamais la commander en personne.

[3]) Законъ 21 марта 1905 г. предоставляетъ представительству путемъ президентскаго декрета мобилизовать извѣстные классы резерва и ополченія или весь резервъ и ополченіе въ опредѣленной зонѣ («dans une zone déterminée»). Послѣднія слова остаются безъ объясненія: можно ли было бы подъ ними понимать и всю территорію? Cp. Revue des questions militaires par S. Rorert въ Revue politique et parlementaire, 1906, v. 47, p. 557.

женными силами болѣе ограничено, чѣмъ соотвѣтствующее право англійскаго короля; что предоставленіе президенту военнаго командованія не создаетъ никакой опасности для республиканской свободы[1]); фактически власть президента оказалась здѣсь несравненно шире, и, какъ она сложилась, она удовлетворила бы, вѣроятно, самого Гамильтона. Конституція называетъ президента «главнокомандующимъ арміей и флотомъ Соединенныхъ Штатовъ и милиціей отдѣльныхъ штатовъ, когда она призывается на дѣйствительную службу»[2]). Сами американскіе президенты, признавая, что право объявленія войны принадлежитъ исключительно конгрессу, настаивали, что, разъ она объявлена, все руководство вооруженными силами цѣликомъ переходитъ къ исполнительной власти[3]). Здѣсь сказывается чрезвычайно характерная черта американскаго государственнаго порядка — огромная разница между объемомъ власти президента въ военное и мирное время: въ періодъ войны президентъ можетъ пользоваться настоящей диктатурой, которая была, напримѣръ, у Авраама Линкольна[4]). За президентомъ, судя по практикѣ, признается право пріостанавливать Habeas Corpus, хотя конституція употребляетъ здѣсь чрезвычайно неопредѣленныя выраженія[5]) и хотя многіе изслѣдователи приписывали эту пріостановку конгрессу. Съ ней традиціонно связывалось установленіе военнаго положенія (martial law) и военныхъ судовъ — установленіе, впрочемъ, весьма ограниченное приговоромъ верховнаго суда по дѣлу Миллигана[6]).

---

[1]) №№ 69, 74.

[2]) II, sec. 2.

[3]) Pres. Buchanan, Annuel Message, 1859: Congress possess the sole and exclusive power under the Constitution to declare war... But after Congress shall have declared war and provided the force necessary to carry it on, the President, as commander-in-chief of the Army and Navy, can alone employ this force in making war against the enemy. This is the plain language and history proves that it was the well-known intention of the framers of the Constitution. У Wharton, Digest, v. III, p. 233.

[4]) Bryce, I, ch. 6, p. 85; Holst, Das Staatsrecht der vereinigten Staaten, S. 105; Chambrun, p. 273. Fisher, въ своей работѣ The Evolution of the Constitution of the United States, доказывая вообще, что подражаніе англійскому образцу играло при созданіи государственнаго строя союза гораздо меньшую роль, чѣмъ органическое развитіе учрежденій въ отдѣльныхъ штатахъ, и здѣсь видитъ образецъ широкой военной компетенціи президента въ соотвѣтствующей власти губернатора; см. S. 314.

[5]) Burgess, Political science, v. II, p. 155.

[6]) В. Гессенъ, Исключительное положеніе, с. 146. Извѣстно, какіе споры возбудилъ недавно вопросъ о томъ, имѣлъ ли право президентъ устанавливать цензуру извѣстій, идущихъ съ Филиппинъ, во время возстанія на архипелагѣ.

Въ мирное время дѣятельность президента болѣе заслоняется конгрессомъ, и разграничить компетенціи въ сферѣ военнаго и морского дѣла нѣсколько трудно, но все-таки все управленіе остается въ рукахъ президента: статсъ-секретарь по военнымъ дѣламъ является подчиненнымъ исполнителемъ его воли. Конгрессъ, напримѣръ, можетъ уничтожить постоянную армію или совершенно реорганизовать милицію; но разъ онѣ существуютъ, онъ не можетъ — не только во время войны, но и во время мира — распредѣлять вооруженныя силы по различнымъ частямъ территоріи Соединенныхъ Штатовъ: это входитъ исключительно въ компетенцію президента. И здѣсь президентъ de iure свободенъ отъ косвеннаго контроля конгресса, невозможнаго при американской постановкѣ раздѣленія властей, а также и отъ того спеціальнаго контроля сената, которымъ онъ связанъ во внѣшней политикѣ. Развитіе имперіалистическихъ идей и растущая активность американской политики, которая уже не укладывается въ русло монроизма, благопріятствуютъ централизаціи въ ущербъ самостоятельности штатовъ и имѣютъ тенденцію усиливать власть президента и въ разбираемой нами сферѣ, — причемъ, конечно, ростъ этой власти избранника населенія Соединенныхъ Штатовъ не можетъ разсматриваться, какъ нарушеніе правъ народнаго суверенитета[1]).

Современное конституціонное государство имѣетъ передъ собой задачу примирить двѣ потребности. Съ одной стороны, оно должно выработать гарантіи, что вооруженныя силы страны будутъ управляться и направляться сообразно тому, какъ понимаетъ нація, въ лицѣ своихъ представителей, свои интересы. Отсюда необходимость распредѣлить соотвѣтствующую власть между различными государственными органами — необходимость вообще болѣе усложненной постановки, чѣмъ та, которая существуетъ въ абсолютной монархіи, при неограниченномъ и безконтрольномъ правѣ монарха распоряжаться всѣми военными рессурсами страны. Съ другой стороны, потребность безопасности, элементарнаго самосохраненія ставитъ

---

[1]) Этотъ элементъ военной диктатуры, который присущъ власти президента Соединенныхъ Штатовъ, въ еще большей степени замѣтенъ у президентовъ республикъ латинской Америки, съ ихъ постоянными внутренними потрясеніями и крайней неустойчивостью во внѣшней политикѣ. Такъ, по эквадорской конституціи 1887 г. (стт. 80—81), президентъ во время войны внѣшней и внутренней можетъ увеличивать армію и флотъ, мобилизовать ихъ, вводить военное управленіе, взимать впередъ за годъ налоги, устанавливать принудительные сборы и заключать займы, высылать и ссылать лицъ, угрожающихъ порядку, закрывать гавани, вводить иностранныя войска, распоряжаться казеннымъ имуществомъ. Онъ долженъ только по окончаніи войны отдать отчетъ конгрессу въ своихъ дѣйствіяхъ.

этой усложненности извѣстные предѣлы, не допускаетъ подробной законодательной регламентаціи и заставляетъ облекать весьма широкими полномочіями одно или нѣсколько (во всякомъ случаѣ, немного) лицъ, стоящихъ во главѣ національной обороны. Требуются, можно сказать, широкое довѣріе и широкая отвѣтственность — два начала государственнаго устройства и политической жизни, имѣющія такую тѣсную органическую связь.

Современное конституціонное государство стремится выработать подобное равновѣсіе путемъ политической отвѣтственности правительства. Утверждать это — не значитъ говорить, что всякій парламентаризмъ разрѣшаетъ такъ поставленную передъ нимъ задачу. Онъ можетъ подъ своей внѣшностью скрывать совершенную фактическую безотвѣтственность правительства, которое получаетъ выборы и парламентское большинство, какіе оно желаетъ; онъ можетъ, съ другой стороны, вырождаться въ мелочную и партійную погоню за властью, при которой интерпелляціи и вотумы недовѣрія оцѣниваются, какъ болѣе или менѣе ловкіе шахматные ходы, а интересы государственные, даже интересы территоріальной цѣлости и внѣшней безопасности, будутъ оставаться въ пренебреженіи. Суевѣрнымъ преувеличеніямъ, при которыхъ за формой совершенно забывается содержаніе, должно быть противопоставлено основанное на фактахъ признаніе, что въ рамкахъ режима политической отвѣтственности правительства предъ представительствомъ искомое равновѣсіе можетъ быть наиболѣе обезпечено, поскольку его обезпеченіе зависитъ отъ механизма учрежденій. Здѣсь сочетаются тѣ принципы довѣрія и отвѣтственности, на которыхъ, между прочимъ, держалась военная организація древняго Рима[1]).

---

[1]) Ратценгоферъ въ своей книгѣ «Die Staatswehr», примыкающій къ взглядамъ Лоренца Штейна (который написалъ къ ней предисловіе), съ одной стороны, настаиваетъ, что военное командованіе входитъ въ кругъ дѣятельности главы государства, и потому лишь передъ послѣднимъ можетъ существовать отвѣтственность за него («ein Feldherr ist im Wirkungskreise des Staatsoberhauptes tätig und daher auch diesem allein verantwortlich», S. 129); что всюду и внѣшняя политика, и вопросы войны и мира, и дѣло государственной обороны (Staatswehr) въ военное и мирное время должны находиться въ безотвѣтственномъ вѣдѣніи главы государства; что вся эта область стоитъ совершенно особнякомъ отъ другихъ сторонъ общественно-государственной жизни («die Staatswehr ist nach Zweck und Wesen von den üblichen Einrichtungen des Staates völlig abgetrennt»). Съ другой стороны, однако, вытекающее изъ понятія правового государства участіе законодательныхъ органовъ во всемъ этомъ представляетъ не только необходимую юридическую гарантію, но и моральный символъ единства власти и народа — единства, столь драгоцѣннаго для государственной крѣпости («die Bewilligung... constatirt die Uebereinstimmung zwischen Volk und Staatsgewalt», S. 135).

В) Дипломатическія сношенія.

Заключеніе договора, объявленіе войны — особенно выдающіеся моменты въ международной жизни государства; но это только моменты. Каждому изъ нихъ предшествуетъ болѣе или менѣе продолжительная подготовительная стадія, во время которой предопредѣляется международное сближеніе или международный конфликтъ. Вопросъ о войнѣ Пирра съ римлянами былъ рѣшенъ лаконическимъ разговоромъ съ римскими сенаторами; современныя войны, если это не какія-нибудь случайныя колоніальныя экспедиціи, назрѣваютъ годами. Неизбѣжность конфликта между Испаніей и Соединенными Штатами, между Россіей и Японіей — какъ задолго чувствовалась она до ультиматумовъ, до первыхъ выстрѣловъ! Съ другой стороны, задолго чувствовалась, напримѣръ, и неизбѣжность англо-русскаго сближенія, выразившагося въ сентябрьской конвенціи 1907 г. относительно Персіи, Афганистана и Тибета. Внѣшняя политика является въ современномъ государствѣ, такъ сказать, ежедневной функціей, а не функціей, дѣйствующей лишь въ минуту заключенія союза и въ минуту разрыва. Поэтому именно подготовительная стадія — то, что совершается за дипломатическими кулисами, пріобрѣтаетъ рѣшающее значеніе[1]).

Конечно, это зависитъ, прежде всего, отъ безконечно умножившихся нитей, которыя связуютъ современное государство со всѣмъ внѣшнимъ міромъ. Дипломатическій аппаратъ работаетъ такъ же постоянно, какъ аппаратъ административный; поэтому онъ не только становится важною частью государственнаго механизма, но онъ дифференцируется отъ этого послѣдняго: для того, чтобы владѣть имъ, все болѣе и болѣе требуется рука, изощренная профессіональнымъ опытомъ, требуется глазъ, неустанно слѣдящій за перемѣщеніемъ міровыхъ интересовъ и силъ. Съ другой стороны, работа этого аппарата носитъ весьма тонкій характеръ. Къ современной внѣшней политикѣ въ высшей степени примѣнимы замѣчательныя соображенія Зиммеля, высказанныя въ Philosophie des Geldes, о символическомъ характерѣ, который въ нашу эпоху пріобрѣли многія соціальныя функціи. Внѣшне-политическая функція въ современномъ государствѣ въ весьма значи-

---

[1]) Ратценгоферъ выставляетъ это даже какъ бы особымъ закономъ современной международно-политической тактики: «je vorgeschrittener das Entwickelungsstadium ist, desto mehr rückt die Wichtigkeit des staatsmännischen Handelns in das Vorbereitungsstadium der Action zurück».

тельныхъ размѣрахъ слагается изъ актовъ, не имѣющихъ никакой юридической силы, — изъ актовъ, которые интересны и обращаютъ общее вниманіе лишь потому, что они истолковываются, какъ знаки извѣстныхъ стремленій даннаго государства. Этимъ объясняется, напримѣръ, огромное значеніе, которое получила въ данной области пресса — даже не офиціозная, но такая, которая, по общему мнѣнію, находится въ извѣстной гармоніи со взглядами и настроеніями правительственной среды. Есть статьи, которыя стоятъ угрожающей нотой — и для этого не требуется, чтобы онѣ появились на столбцахъ органа, оплачиваемаго изъ Reptilienfond'a. Затѣмъ, всякаго рода интервью, которыя даютъ руководители внѣшней политики, могутъ, несомнѣнно, имѣть послѣдствія болѣе важныя, чѣмъ офиціальныя сообщенія освѣдомительныхъ бюро и даже министерства иностранныхъ дѣлъ. Простой тостъ можетъ получить значеніе дипломатическаго событія — достаточно вспомнить, какъ встрѣтили въ Италіи въ 1902 г. тостъ французскаго морского министра Пельтана, въ словахъ котораго относительно стратегическаго положенія Корсики, обращенной къ сердцу Италіи, сквозило признаніе вѣроятности вооруженнаго столкновенія двухъ странъ. Этотъ символическій характеръ весьма наглядно сказывается также въ современныхъ свиданіяхъ между монархами и вообще главами государствъ. Рѣдко здѣсь создаются какія-нибудь формальныя рѣшенія, но эти свиданія, обычно, демонстрируютъ или новый дипломатическій курсъ, новыя сближенія, или неприкосновенность старыхъ отношеній, не затронутыхъ новыми политическими комбинаціями. Свиданіе италіанскаго короля съ германскимъ императоромъ выражаетъ какъ бы сохраненіе тройственнаго союза; свиданіе того же короля съ президентомъ французской республики знаменуетъ сближеніе двухъ странъ родственной культуры, раздѣленныхъ раньше многолѣтнимъ недовѣріемъ, переходившимъ временами въ острую враждебность. Наконецъ, самая условность современнаго дипломатическаго языка, производящая иногда впечатлѣніе странной безсодержательности — не объясняется ли она указаннымъ символическимъ отпечаткомъ?

Конечно, не слѣдуетъ преувеличивать роли всѣхъ такихъ актовъ, какъ и роли самой дипломатіи: за ними всегда должны стоять реальныя силы. Никакая дипломатія не замѣняетъ ни военной мощи, ни финансовыхъ и экономическихъ рессурсовъ, ни тѣхъ условій внутренняго строя, правовыхъ и культурныхъ, безъ которыхъ современное государство не можетъ устоять въ борьбѣ за существованіе съ болѣе счастливо поставленными и одаренными политическими

организаціями. Но, несомнѣнно, подобный символизмъ является весьма цѣннымъ средствомъ экономіи: онъ предупреждаетъ много столкновеній, которыя иначе, вѣроятно, выродились бы въ борьбу физическихъ силъ; въ этомъ — его полезность не только для каждаго государства въ отдѣльности, но и для всего современнаго человѣчества; въ этомъ — источникъ необходимости приспособлять къ нему государственные органы, осуществляющіе внѣшне-политическую функцію. По словамъ выдающагося французскаго историка и бывшаго министра иностранныхъ дѣлъ Ганото, эволюція французскаго дипломатическаго аппарата должна, съ одной стороны, увеличить его профессіональный характеръ, а съ другой — сообщить ему еще большую гибкость въ отношеніи къ окружающей средѣ; эта эволюція характеризуется четырьмя признаками: спеціализаціей, приспособленіемъ, подвижностью и публичностью — и представитель Франціи долженъ совмѣстить въ своемъ лицѣ качества agent d'influence и agent de publicité[1]). Очевидно, эта эволюція не чужда и другимъ странамъ, принужденнымъ принимать болѣе или менѣе живое участіе въ международномъ оборотѣ. И здѣсь открывается связь между свойствами аппарата и распредѣленіемъ возможности дѣйствовать на него среди высшихъ государственныхъ учрежденій.

Всѣ монархическія конституціи и весьма большая часть республиканскихъ признаютъ, что представительство государства во внѣшнемъ мірѣ, слѣдовательно и руководство внѣшней политикой, принадлежитъ главѣ даннаго государства. Даже французское національное собраніе, которое отнюдь не относилось съ особымъ довѣріемъ ко внѣшне-политическимъ замысламъ Людовика XVI, которое сочло необходимымъ оговорить въ текстѣ конституціи случай призыва со стороны короля иностранныхъ войскъ или его эмиграціи[2]), — даже оно признало, что «только королю принадлежитъ веденіе внѣшнихъ сношеній»[3]). На этой же почвѣ стояли и разнообразныя политическія теоріи — соединяли ли онѣ внѣшнюю политику съ исполнительною властью, или создавали изъ нея самостоятельную функцію. Причина ясна: именно во внѣ государство должно являться, какъ нѣкое единство, и наиболѣе естественнымъ выраженіемъ этого единства представляется личность главы государства. Практически же невозможность отдать дипломатію въ руки многочисленной коллегіи для современнаго государства есть достаточно

[1]) De la diplomatie de l'avenir въ Revue hebdomaire 20 fev. 1909, p. 343.

[2]) Titre III, ch. II, sec. 1, art. 6—7.

[3]) Ibid., ch. IV, sec. 3, art. 1: «le Roi seul peut entretenir des relations politiques au dehors, conduire les négociations...»

несомнѣнная истина; если же нужно было бы все-таки искать эмпирическихъ подтвержденій — ихъ въ изобиліи могла бы дать исторія попытокъ непосредственныхъ дипломатическихъ сношеній, которыя вели въ эпоху великой французской революціи комитеты собранія и конвента — исторія, такъ ярко разсказанная Сорелемъ. И въ извѣстномъ смыслѣ правъ Гобсонъ, что активная роль англійскаго парламента уменьшается по мѣрѣ того, какъ внѣшне-политическія функціи занимаютъ большее мѣсто въ общей экономіи государственнаго строя[1]).

Но такія конституціонныя полномочія главы государства еще не рѣшаютъ вопроса о реальной власти во внѣшней политикѣ. И здѣсь мы должны отмѣтить двѣ характерныя черты этой послѣдней. О первой мы уже говорили: внѣшняя политика такъ осложнилась, такъ спеціализировалась, что она заставляетъ создавать для своихъ цѣлей возможно самостоятельные органы. Несомнѣнно, роль министра иностранныхъ дѣлъ за послѣднія два столѣтія чрезвычайно возросла. Даже тамъ, гдѣ монархъ имѣетъ совершенно опредѣленную програму во внѣшней политикѣ, въ осуществленіи ея онъ все болѣе и болѣе связанъ содѣйствіемъ министерства. И всего, быть можетъ, характернѣе, что подобный процессъ наблюдается въ Соединенныхъ Штатахъ, гдѣ министры занимаютъ гораздо менѣе видное мѣсто, чѣмъ въ конституціонныхъ монархіяхъ, гдѣ они отрѣзаны отъ конгресса и не отвѣтствуютъ передъ нимъ, гдѣ они оказываются простыми помощниками президента. Даже здѣсь статсъ-секретарь по иностраннымъ дѣламъ менѣе заслоненъ авторитетомъ президента, чѣмъ его сотоварищи: дѣятельность Гэя была весьма замѣтна во внѣшней политикѣ Соединенныхъ Штатовъ, несмотря на то, что онъ былъ сотрудникомъ столь выдающихся президентовъ, какъ Макъ-Кинли и Рузвельтъ[2]). Другая особенность заключается въ централизаціи дипломатическаго аппарата, во многомъ обязанной телеграфу: благодаря ему, у министерства иностранныхъ дѣлъ существуетъ постоянная возможность руководить всѣми представителями при иностранныхъ государствахъ: они все болѣе и болѣе

---

[1]) Hobson, Imperialism, p. 155.

[2]) Отчасти это связано съ тѣмъ обстоятельствомъ, что въ Соединенныхъ Штатахъ нѣтъ особаго статсъ-секретаря торговли, и потому всѣ вопросы иностранной торговли входятъ въ компетенцію статсъ-секретаря по иностраннымъ дѣламъ; ср. Dupriez, Les ministres, v. II, p. 152. Вообще департаментъ иностранныхъ дѣлъ является посредникомъ между президентомъ и международнымъ міромъ; ср. случай обращенія къ президенту въ 1876 году Парнелля и О'Коннора у Wharton, Digest, v. I, p. 636.

становятся его исполнителями. Декоративный характеръ, присущій посольской должности, едва ли вполнѣ соотвѣтствуетъ ея реальному политическому вѣсу[1]). Эта должность способна пріобрѣтать исключительно важное значеніе въ такихъ районахъ, какъ на Ближнемъ и Дальнемъ Востокѣ, гдѣ условія мѣстной жизни слишкомъ своеобразны и могутъ быть выяснены лишь на мѣстѣ, гдѣ только очевидецъ можетъ понять подготовляющіяся событія и надлежащимъ образомъ на нихъ реагировать. Но въ общемъ руководящее вліяніе центральныхъ органовъ во внѣшней политикѣ, несомнѣнно, возрастаетъ.

Это обособленіе внѣшне-политической функціи въ ея ежедневной, такъ сказать, жизни весьма характерно отразилось на роли, которую въ сферѣ внѣшней политики играетъ современное народное представительство — роли, которая весьма отличается отъ вульгарныхъ представленій о парламентскомъ верховенствѣ. Особенно поучительна въ этомъ смыслѣ, какъ и можно ожидать, Англія. Право внѣшнихъ сношеній здѣсь столь же безспорно входитъ въ королевскую прерогативу, какъ и право заключать договоры и объявлять войну. Конечно, и оно осуществляется министерствомъ: черезъ руки министра иностранныхъ дѣлъ проходитъ даже вся переписка королевы или короля Англіи съ другими монархами, поскольку она не носитъ абсолютно личнаго характера — хотя вообще подобная переписка есть явленіе исключительное: какъ выражался Пальмерстонъ, «противно обычаю, чтобы иностранный суверенъ писалъ королю Англіи о политическихъ вопросахъ»[2]). Наполеонъ, въ бытность свою еще первымъ консуломъ, писалъ Георгу III съ предложеніемъ мира между Англіей и Франціей; письмо было сообщено министру иностранныхъ дѣлъ, и послѣдній отвѣчалъ на него; то же самое было и съ письмомъ отъ союзныхъ монарховъ въ 1815 году. Въ 1847 г. прусскій король поручилъ своему посланнику вручить при личной аудіенціи королевѣ Викторіи написанное лично королемъ письмо. Благодаря такту принца Альберта, эта несомнѣнная, съ точки зрѣнія англійской конституціонной практики, некорректность была исправлена, и письмо прочитано въ присутствіи министра иностранныхъ дѣлъ. Со времени Канинга министръ иностранныхъ дѣлъ присутствуетъ при всякихъ офиціальныхъ пріемахъ монархомъ иностраннаго посла[3]).

---

[1]) Pandectes françaises, v. 57, p. 7, о министрѣ иностранныхъ дѣлъ: «il est par ses fonctions plénipotentiaire général et permanent».

[2]) Todd, On parliamentary government, p. 131.

[3]) Stapleton, Caning and his time, p. 433.

Отсюда не слѣдуетъ, однако, чтобы королю не принадлежало никакой роли во внѣшней политикѣ: несомнѣнно, въ этой области отъ королевской прерогативы уцѣлѣло больше, чѣмъ во всѣхъ другихъ. Если, по словамъ Бэджгота, за англійскимъ монархомъ остаются три права относительно его министровъ: давать имъ совѣты, поощрять и удерживать ихъ (the right to be consultad, to warn, to encourage), то они всего существеннѣе именно во внѣшней политикѣ. Министръ не можетъ вести этой политики, не посвящая въ нее короля. Когда лордъ Пальмерстонъ сталъ пренебрегать этой обязанностью и не освѣдомлялъ королевы Викторіи, она написала въ 1850 году письмо къ премьеру съ жалобой на его коллегу по кабинету и со слѣдующими требованіями: ей должны быть извѣстны всѣ переговоры между министромъ иностранныхъ дѣлъ и представителями державъ, ихъ депеши должны быть своевременно ей сообщаемы; «разъ королева дала согласіе на опредѣленныя мѣропріятія во внѣшней политикѣ, министръ не можетъ по произволу ихъ мѣнять»[1]. Столкновеніе, осложненное новыми самовольными актами министра, кончилось тѣмъ, что Пальмерстонъ принужденъ былъ покинуть портфель министерства иностранныхъ дѣлъ, и тогдашній премьеръ, лордъ Рёссель призналъ въ объясненіи передъ парламентомъ (3 февраля 1852 г.), что министръ превысилъ свои полномочія. Самъ Пальмерстонъ оправдывался лишь тѣмъ, что высказанное имъ французскому послу въ Лондонѣ графу Валевскому одобреніе переворота 2-го декабря носило чисто частный характеръ, выражая его личное мнѣніе. Во время европейскаго кризиса 1859—1861 гг. королева, нѣсколько опасаясь авантюристскаго оттѣнка въ политикѣ министра иностранныхъ дѣлъ, смогла создать противовѣсъ ему въ кабинетѣ, какъ цѣломъ. Англійскіе историки съ признательностью вспоминаютъ фактъ изъ той же эпохи — какъ перемѣны, внесенныя въ депеши 1861 г. по настоянію Викторіи, помогли избѣжать серіозныхъ столкновеній съ Соединенными Штатами. Съ другой стороны, въ цѣломъ рядѣ случаевъ англійскій монархъ можетъ вести сношенія съ главами другихъ государствъ — сношенія, естественно, не расходящіяся съ общимъ характеромъ внѣшней политики кабинета, но въ то же время не укладывающіяся въ обычныя рамки офиціальной дипломатіи. На эту возможность указывалъ и Гладстонъ[2]. Вліяніе коро-

---

[1]) Sidney Low and Lloyd Sanders, The History of England during the reign of Victoria, p. 93—94.

[2]) Gleaning of past Years, v. I, p. 41: personal and domestic relations with the ruling families abroad give opening in delicate cases for saying more and saying it at once more gentil and more efficaciously, than could be ven-

левы Викторіи во время англо-русскаго конфликта 1884 г. изъ-за Афганистана оказало самыя благодѣтельныя послѣдствія: ея телеграмма 4 марта 1885 г. къ императору Александру III, выражающая глубокое сожалѣніе о происходящемъ и апеллирующая къ миролюбіи Россіи, сдѣлалось поворотнымъ моментомъ въ этомъ опаснѣйшемъ по своимъ послѣдствіямъ конфликтѣ[1]). Наконецъ, общественное мнѣніе современной Англіи приписываетъ немаловажное значеніе миролюбивымъ симпатіямъ короля Эдуарда и особенно его участію въ ликвидаціи англо-бурской войны[2]). Но это личное вліяніе короны въ нормальныхъ случаяхъ не ослабляетъ, а усиливаетъ министерство, сообщая ему цѣнную нравственную поддержку.

По отношенію къ парламентскому контролю министерство въ области внѣшней политики обладаетъ весьма большой самостоятельностью[3]). Конечно, и здѣсь вотумъ недовѣрія ставитъ альтернативу—роспуска или выхода въ отставку,—но палата никогда этой возможностью не злоупотребляла и критиковала здѣсь дѣйствія министерства съ гораздо большей осторожностью и сдержанностью, чѣмъ его внутреннюю политику. Можно даже сказать, что сознаніе неудобствъ, связанныхъ съ частыми перемѣнами лицъ, стоящихъ у кормила иностранной политики, содѣйствовало большей устойчивости англійскихъ кабинетовъ вообще. Гораздо большей свободой пользуется министръ иностранныхъ дѣлъ, чѣмъ другіе его коллеги, относительно вопросовъ и интерпелляцій: онъ почти всегда можетъ отвѣчать на нихъ лишь въ тѣхъ предѣлахъ, въ какихъ, по его мнѣнію, это совмѣстимо съ государственными интересами; здѣсь палата склонна оказывать ему самый широкій кредитъ. Оттого такъ много вопросовъ и интерпелляцій по внѣшней политикѣ остается совсѣмъ безъ отвѣта.

Обычай отрицаетъ также за парламентомъ право высказывать мнѣнія по поводу событій, происходящихъ въ другихъ государ-

---

tured in the more formel correspondence and contact of Governments. Гладстонъ указываетъ на важность этого личнаго посредничества королевы въ осложненіяхъ, возникшихъ по поводу испанскихъ браковъ.

[1]) Fitzmaurice, Granville, v. II, p. 423.

[2]) Правда, это вліяніе можетъ направляться и въ другую сторону: извѣстно, что отказъ Гладстона въ 1880 г. отъ занятія Кандагара былъ встрѣченъ королевой довольно неблагосклонно, и ея отношеніе было не послѣдней изъ причинъ, почему Гладстонъ не рѣшился тогда возстановить независимость Трансвааля.

[3]) Sidgwick, The Elements of Politics, p. 461—462. Для дѣйствительности контроля Сёджвикъ стоитъ за созданіе въ парламентѣ небольшого Foreign Affairs Committee.

ствахъ. Въ 1830 году правительство убѣдило палату отклонить введеніе въ адресъ просьбы, чтобы король повліялъ на Людовика-Филиппа и содѣйствовалъ освобожденію заключеннаго Полиньяка и другихъ министровъ Карла X; послѣ казни мексиканскаго императора Максимиліана министерство протестовало противъ всякихъ резолюцій палаты общинъ, выражающихъ сужденіе объ этомъ трагическомъ событіи. Парламентъ въ принципѣ не можетъ обсуждать дѣла чужого государства: когда въ палатѣ общинъ въ 1861 г. сдѣлали предложеніе сообщить депеши англійскаго посла въ Вѣнѣ о только что опубликованной конституціи, лордъ Рёссель сослался на крайнее неудобство приводить документы, всецѣло относящіеся ко внутреннимъ дѣламъ Австріи. За палатами признается только право «обращать вниманіе» правительства на извѣстные факты, которые связаны съ нарушеніемъ международныхъ обязательствъ, создавшихся при участіи Англіи. Такъ, обращала вниманіе министерства палата лордовъ по поводу шлезвигъ-гольштинскихъ событій (18 марта 1861 г.) и отношеній италіанскаго королевства и Папской области (17 іюля 1861 г.), палата общинъ — по поводу событій въ Польшѣ (27 февраля 1863 г.) и внутренняго состоянія Турціи (18 іюня 1875 г.). Конечно, фактически и это «обращеніе вниманія», обыкновенно, совершается по предварительному уговору съ министерствомъ.

Естественно, за парламентомъ не признается права какихъ бы то ни было сношеній съ иностранными правительствами. Во время преній объ южно-американскихъ дѣлахъ депутаты Рёбекъ и Линдсей сообщили мнѣніе по ихъ поводу Наполеона III — мнѣніе, на которое императоръ уполномочилъ ихъ сослаться въ палатѣ. Пальмерстонъ весьма энергично протестовалъ противъ подобнаго пріема: «британскій парламентъ не находится ни въ сношеніяхъ ни въ корреспонденціи ни съ какими иностранными государями; онъ офиціально никого изъ нихъ не знаетъ. Поэтому мы не можемъ принимать сообщеній суверена или правительства иностранной державы, если только эти сообщенія не сдѣланы отвѣтственнымъ министромъ короля на основаніи офиціальныхъ сношеній между иностраннымъ и англійскимъ правительствомъ». Обычай не допускаетъ, далѣе, оглашать въ парламентѣ переговоры во время ихъ хода, сообщать проекты депешъ и отвѣты на чужія депеши, пока эти отвѣты не получены иностраннымъ государствомъ. Во всемъ этомъ лежитъ мысль, что парламентъ можетъ имѣть дѣло лишь съ законченнымъ дипломатическимъ процессомъ, лишь съ готовымъ его результатомъ: вліять на самый процессъ онъ не призванъ. Отсюда рѣзкія

жалобы депутата Горсмана въ засѣданіи 19 марта 1861 г., что парламентъ, отрѣзанный отъ черновой дипломатической работы, обреченъ оставаться въ темнотѣ относительно важнѣйшихъ вопросовъ внѣшней политики. Не сообщаются также письма иностранныхъ государей и сношенія съ ними дипломатическаго корпуса[1]). Послѣдній вообще имѣетъ дѣло исключительно съ правительствомъ, которое вполнѣ свободно въ его назначеніи. Когда въ 1835 г., по поводу назначенія лорда Лондондерри посломъ въ Петербургъ, нѣкоторые депутаты просили представить копію съ указа о назначеніи, Веллингтонъ и Рёссель протестовали противъ подобнаго притязанія, какъ антиконституціоннаго. Палата, дѣйствительно, отвергла это предложеніе[2]). Наконецъ, министерству принадлежитъ неоспоримое право признать или не признать новое правительство. Важность этого права достаточно иллюстрируется значеніемъ, которое пріобрѣло для всей международной политики признаніе независимости южно-американскихъ республикъ и признаніе объединенной Италіи[3]).

Такимъ образомъ, иностранная политика Англіи направляется министерствомъ, которое здѣсь пользуется весьма широкимъ просторомъ: парламентъ, не имѣющій доступа къ дипломатической работѣ, лишенъ здѣсь средствъ полнаго освѣдомленія. Кромѣ того, и по существу дѣла и по конституціонной традиціи, какъ напоминалъ Биконсфильдъ, парламентъ можетъ расслѣдовать, критиковать, одобрять или осуждать веденіе внѣшней политики, но онъ совершенно не можетъ выступать здѣсь съ какой бы то ни было иниціативой[4]). И нельзя здѣсь замѣтить, чтобы сфера дѣятельности министерства сколько-нибудь суживалась; напротивъ: чѣмъ большую важность для Англіи пріобрѣтаютъ проблемы внѣшней поли-

---

[1]) Todd, On parliamentary government, p. 202 etc.

[2]) The Greville Memoirs, v. III, p. 231. Совершенно исключительный характеръ носитъ уполномочіе парламента, данное королевѣ Викторіи — вступить въ дипломатическія сношенія съ папой, при чемъ оговаривалось: «ни Ея Величество ни наслѣдники и преемники не могутъ принимать при лондонскомъ дворѣ въ качествѣ посланника аккредитованнаго главой Церковной Области лицо, принадлежащее къ орденскому духовенству католической церкви». Этотъ актъ, ярко отражавшій традиціонныя отношенія Англіи къ католицизму, сохранившіяся даже послѣ эманципаціи католиковъ, не могъ служить прецедентомъ въ другихъ сторонахъ англійской внѣшней политики.

[3]) Hatscheck, B. I, S. 622. Извѣстно, что Пальмерстонъ понималъ это право весьма широко и прикрывалъ имъ акты, представляющіе несомнѣнное вмѣшательство въ дѣла чужихъ государствъ.

[4]) Spencer Walpole, Foreign Policy, p. 117.

тики, чѣмъ больше она требуетъ послѣдовательности и единства, чѣмъ больше вообще Англія уходитъ отъ «splendid isolation», — тѣмъ полнѣе эта сфера государственной дѣятельности сосредоточивается въ рукахъ правительства: послѣднее, а не парламентъ, направило Англію въ сторону союза съ Японіей и сближенія съ Россіей. О парламентскомъ контролѣ здѣсь можно говорить лишь въ весьма общемъ смыслѣ — лишь какъ объ общемъ довѣріи къ принципамъ правительственной политики и къ лицамъ, ее ведущимъ. Выйти за предѣлы этого, взять на себя бо́льшую отвѣтственность за судьбы Англіи въ международномъ мірѣ парламентъ не имѣетъ притязаній, и его избиратели къ этому не поощряютъ. И послѣднему не противорѣчитъ та выдающаяся роль, которую въ направленіи англійской внѣшней политики играетъ общественное мнѣніе, проявляющееся во внѣпарламентскихъ формахъ[1]).

Въ современной французской политической литературѣ мы часто находимъ жалобы на слишкомъ подчиненную и несамостоятельную роль министровъ, которые сдѣлались покорными слугами парламента, которые идутъ за его большинствомъ, а не ведутъ это послѣднее, которые не въ состояніи оградить сферу административно-профессіональную отъ политическихъ давленій. Мы не будемъ здѣсь разбирать вопроса, насколько это мнѣніе справедливо вообще; но оно, безусловно, несправедливо въ примѣненіи ко внѣшней политикѣ. Внѣшняя политика Франціи при третьей республикѣ никогда не направлялась парламентомъ. Несомнѣнно, тотъ сдвигъ влѣво, который около 1900 г. произошелъ во французской политической жизни, создалъ нѣкоторыя новыя психологическія трудности для упроченія франко-русскаго союза — и, однако, этотъ союзъ остался одной изъ основъ международнаго положенія Франціи. Политическіе планы Ганото и Делькассе значительно расходились, но оба они развивались независимо отъ палатъ; оба министра отстаивали за собой свободу дѣйствія. Болѣе того, Делькассе могъ преслѣдовать обширную и отвѣтственную программу изоляціи Германіи — и она оставалась совершенно неясной для палатъ, для которыхъ франко-германскій конфликтъ изъ-за Марокко оказался полной неожидан-

---

[1]) Уже въ 1839—1840 гг. поворотъ англійской политики относительно Китая въ сторону большей активности былъ вызванъ энергичной агитаціей East India and China Association. Mitchel, The Englishmen in China, v. I, p. 92 etc. Замѣтимъ, что министръ иностранныхъ дѣлъ, находясь подъ менѣе непосредственнымъ и формальнымъ парламентскимъ контролемъ, чѣмъ его сотоварищи, болѣе тѣсно связанъ со всѣмъ кабинетомъ. Lowell, The Government of England, v. I, p. 88.

ностью[1]). Правда, обычай не даетъ французскому министру иностранныхъ дѣлъ такой же свободы не отвѣчать на вопросы и интерпелляціи, какую мы видимъ въ Англіи, но онъ всегда можетъ дать отвѣтъ въ крайне общей формѣ, дать его болѣе или менѣе голословно, и парламентъ, не имѣя доступа къ ежедневной дипломатической работѣ, не можетъ осуществлять слишкомъ тщательнаго контроля: документы, съ которыми встрѣчаются палаты въ «желтыхъ книгахъ»,—это уже какъ бы отчеты о законченной работѣ. За парламентомъ, конечно, остается возможность выразить общее довѣріе или недовѣріе правительству. Но и здѣсь палата, и даже оппозиція, отличается большей сдержанностью, чѣмъ въ вопросахъ внутренней политики. Хорошимъ примѣромъ можетъ служить запросъ Барту, обращенный въ 1896 г. къ Буржуа, радикализмъ котораго возбуждалъ такое ожесточенное недовольство «умѣренныхъ» — запросъ о французской политикѣ въ Китаѣ, Египтѣ и Мадагаскарѣ. Иногда запросъ является для министерства способомъ высказать свой взглядъ и получить формальное одобреніе своей внѣшней политикѣ—такой характеръ носилъ запросъ 7 іюля 1894 года по поводу столкновеній съ англичанами въ Африкѣ, давшій возможность Ганото офиціально заявить, что онъ считаетъ конго-англійскую конвенцію несуществующей. Опираясь на довѣріе палаты, министерство Клемансо и Пишона смогло безъ уступокъ и отреченій довести до благополучнаго конца инцидентъ въ Казабланкѣ, одну минуту угрожавшій чуть не войной съ Германіей.

Но не только въ этомъ отношеніи существуетъ аналогія между положеніемъ министерства въ Англіи и Франціи,—она существуетъ между положеніемъ короля Англіи и президента французской республики относительно внѣшней политики. И президенту больше, чѣмъ въ другихъ областяхъ, предоставлена здѣсь возможность личной иниціативы и личнаго вліянія, дополняющаго офиціальную дипломатію. Такова была весьма благодѣтельная роль Греви въ разрѣшеніи инцидента Шнебеле. Такова еще гораздо больше была роль Карно въ сближеніи Франціи и папы Льва XIII и въ образованіи франко-русскаго союза[2]) — роль, которая, по словамъ Гобле, болѣе подходила бы къ ancien régime, чѣмъ даже къ конституціонной монархіи (засѣданіе палаты 12 марта 1894 года). Невозможно отрицать личное вліяніе Фора на укрѣпленіе франко-

---

Recouly, Le septennat de m. Delcassé въ Revue politique et parlementaire, 1905, v. 46, p. 532.

[2]) Barthélemy, p. 714—715.

русскаго союза, какъ и вліяніе его преемника на сближеніе съ Англіей, приведшее къ entente cordiale. И это воздѣйствіе, конечно, недоступно для парламентскаго контроля, но министерство находитъ въ немъ цѣнную помощь, тѣмъ болѣе, что личная внѣшняя политика президента, идущая въ разрѣзъ съ намѣреніями отвѣтственнаго министерства во Франціи, такъ же невозможна, какъ въ Англіи невозможна подобная личная политика короля. Случай съ Делькассе вызвалъ извѣстную реакцію не только среди парламентской крайней лѣвой: онъ, казалось, слишкомъ наглядно показывалъ, насколько внѣшняя судьба Франціи мало можетъ зависѣть отъ ея представителей, избранниковъ всеобщаго права. Но какъ можетъ быть расширенъ парламентскій контроль при современной постановкѣ международной политики? Французское національное собраніе пробовало дать участіе въ работахъ министерства иностранныхъ дѣлъ особому комитету, выбранному изъ среды собранія: онъ долженъ былъ просматривать всѣ дипломатическія сношенія. Возобновлять этотъ опытъ въ началѣ XX вѣка, по общему признанію, невозможно. Остается искать новыхъ связей, которыя, не лишая правительственную организацію ея гибкости и свободы дѣйствія, способны крѣпче соединить ее со всѣми живыми національными силами и обезпечить такимъ образомъ ихъ гармонію.

Едва ли есть надобность искать новыхъ подтвержденій сказанному въ новѣйшей исторіи Италіи. Здѣсь контроль парламента еще слабѣе, и, несмотря на злоупотребленія интерпелляціями, на неорганизованный и личный характеръ парламентской жизни—внѣшняя политика отличалась послѣдовательностью и устойчивостью; несомнѣнно, и личное вліяніе монарха въ этой области проявлялось въ болѣе широкихъ предѣлахъ. Конечно, можно отмѣтить нѣкоторый ростъ косвеннаго вліянія парламента, соотвѣтствующій тому, что государственный строй Италіи принимаетъ болѣе чистый парламентарный характеръ. Этотъ ростъ особенно сказался при переходѣ власти отъ Криспи къ Висконти-Веноста, который глубоко понималъ необходимость, послѣ несчастныхъ попытокъ въ духѣ наступательнаго имперіализма и африканскихъ авантюръ, сообразоваться съ реальными рессурсами страны и опираться на парламентъ, какъ органъ общественнаго мнѣнія[1]). Но параллельно съ ростомъ этого

[1]) Отдѣльные примѣры парламентскаго воздѣйствія можно найти и гораздо раньше: запросъ, обращенный въ 1881 г. къ министерству Кайроли по поводу французской экспедиціи въ Тунисъ, былъ причиной его паденія. Но это воздѣйствіе болѣе сказывалось на судьбѣ министровъ, чѣмъ на перемѣнахъ дипломатическаго курса.

вліянія мы видимъ среди самаго парламента потребность оказывать въ сферѣ иностранной политики правительству болѣе прочное довѣріе. Рѣзкія возраженія и извѣстная непопулярность, которая окружала политику Титтони въ періодъ босно-герцеговинскаго кризиса, вызваннаго аннексіей, не привела къ его паденію.

Но для насъ интереснѣе примѣръ страны, гдѣ внѣшняя политика играетъ вообще второстепенную роль — Швейцаріи. Здѣсь уже — полное, установленное текстомъ конституціи подчиненіе исполнительной власти законодательному органу; здѣсь нѣтъ главы государства, который могъ бы его представлять въ международныхъ сношеніяхъ; и все-таки внѣшняя политика фактически остается въ рукахъ не федеральнаго собранія, а федеральнаго совѣта. Въ концѣ 1900 г. нѣсколько членовъ національнаго совѣта предложили собранію обратиться съ призывомъ къ англійскому народу и англійскому парламенту, а также къ другимъ европейскимъ парламентамъ — передать трансваальскій конфликтъ на разсмотрѣніе третейскаго суда. Однако сами авторы сняли это предложеніе, убѣжденные доводами относительно неконституціонности. «Союзъ имѣетъ только одну иностранную политику», писалъ по этому поводу въ Basler Nationalzeitung бывшій членъ федеральнаго совѣта Фрей: «именно ту, которую устанавливаетъ союзный совѣтъ и преслѣдуетъ сообразно конституціи, законамъ и традиціямъ страны, а также желаніямъ палатъ. Создавать практику, предоставляющую національному и кантональному совѣту вести иностранную политику отъ себя, — значитъ устраивать полную анархію и толкать союзъ къ гибели»[1]. Въ 1901 г. федеральному собранію было предложено — на этотъ разъ пригласить союзный совѣтъ обратиться къ иностраннымъ державамъ, дабы послѣднія воздѣйствовали на англійское правительство и побудили его уничтожить «поля концентраціи». Федеральный совѣтъ протестовалъ: собранію вовсе не принадлежитъ иниціатива во внѣшней политикѣ, и связывать правительство оно не можетъ. «Лишь союзному совѣту конституція предоставляетъ право и обязанность заботиться объ интересахъ союза во внѣшнемъ мірѣ... Федеральное собраніе вступило бы въ противорѣчіе со ст. 102-й швейцарской конституціи[2]), если бы оно обязало союзный совѣтъ дѣйствовать въ смыслѣ указаннаго предложенія... Союзный совѣтъ считаетъ сво-

[1]) Barthélemy, p. 368.

[2]) 102-я ст., п. 8-й гласитъ: «союзный совѣтъ заботится о внѣшнихъ интересахъ союза, главнымъ образомъ о поддержаніи его международныхъ сношеній; совѣту вообще поручаются внѣшнія сношенія...» Съ другой стороны, согласно ст. 71-й, «высшая власть союза (съ сохраненіемъ правъ народа и кантоновъ) осуществляется союзнымъ собраніемъ».

имъ долгомъ категорически напомнить, что въ такихъ вопросахъ рѣшеніе принадлежитъ исключительно ему». Собраніе взяло предложеніе назадъ. Языкъ, которымъ отвѣчалъ здѣсь союзный совѣтъ, вполнѣ подходилъ бы къ объясненіямъ министра иностранныхъ дѣлъ, отвѣтственнаго передъ парламентомъ.

Если мы отъ республики, которая установила полную зависимость исполнительной власти, перейдемъ къ республикѣ, старательно охраняющей въ своемъ государственномъ устройствѣ полную независимость этой власти, — мы имѣемъ всѣ основанія ожидать еще болѣе яркихъ проявленій самостоятельности правительства во внѣшней политикѣ. Эта послѣдняя въ Соединенныхъ Штатахъ находится въ рукахъ президента, который совмѣщаетъ функціи главы государства и премьера и фактически раздѣляетъ свою власть, въ большей или меньшей степени, со статсъ-секретаремъ. Исторія американской внѣшней политики воплощается въ цѣломъ рядѣ именъ президентовъ — отъ Вашингтона до Рузвельта, — а главный ея принципъ связанъ съ именемъ президента Монроэ. Роль президента вообще, несомнѣнно, возрастаетъ по мѣрѣ расширенія сферы интересовъ внѣшней американской политики. Глубокое миролюбіе учредительной филадельфійской конвенціи, которая надѣялась, что Соединеннымъ Штатамъ никогда не представится случай вести наступательную войну, и стремилась во что бы то ни стало удержать новую федерацію за предѣлами конфликтовъ, возникающихъ между другими державами; стремленія самого Вашингтона, который не боялся итти наперекоръ общественному мнѣнію Америки и рисковать своею популярностью въ заботахъ обезпечить нейтралитетъ Соединенныхъ Штатовъ между революціонной Франціей и Англіей — все это не могло обезпечить изоляціи республики. Тридцать лѣтъ отдѣляютъ насъ отъ времени, когда Соединенные Штаты не хотѣли ратифицировать берлинскаго трактата, дабы не нарушать системы абсолютнаго нейтралитета относительно европейскихъ дѣлъ. Теперь они живѣйшимъ образомъ интересуются дѣлами Европы, и ихъ представитель принимаетъ дѣятельное участіе въ вопросахъ, связанныхъ съ Ближнимъ Востокомъ, Марокко и т. п. Точно такъ же присоединеніе Гавайскаго архипелага стало поворотнымъ пунктомъ въ ихъ наступательномъ движеніи черезъ Тихій океанъ, — движеніе и возможность и важность котораго, конечно, неизмѣримо увеличится съ окончаніемъ панамскаго канала. И эта новая глава въ исторіи Америки въ гораздо большей степени вписана президентами и ихъ помощниками, чѣмъ конгрессомъ, у котораго мы вообще не могли бы уловить единообразной линіи отношенія ко внѣшней политикѣ.

Съ самаго начала самостоятельнаго существованія Соединенныхъ Штатовъ президенты постоянно настаивали на томъ, что иностранныя правительства могутъ сноситься исключительно съ исполнительной властью, и только ее признавать представительницей Соединенныхъ Штатовъ въ международномъ мірѣ[1]). Отсюда слѣдуетъ правило, что посланники иностранныхъ государствъ не могутъ спрашивать никакихъ объясненій по поводу дѣйствій конгресса — правило, признанное, напримѣръ, въ нотѣ Буханана мексиканскому посланнику 15 февраля 1849 года. Поэтому только президентъ опредѣляетъ, когда присутствіе даннаго лица въ качествѣ представителя иностранной державы при Соединенныхъ Штатахъ можетъ быть признано неудобнымъ, и онъ одинъ ведетъ соотвѣтствующіе переговоры[2]). Конечно, президентъ, по конституціи, связанъ согласіемъ сената на дѣлаемыя имъ назначенія: въ выборѣ статсъ-секретарей обычай даетъ ему свободу, но на составъ дипломатическаго корпуса сенатъ имѣетъ реальное вліяніе. Точно такъ же президенту приходится сильно считаться съ сенатскимъ комитетомъ по иностраннымъ дѣламъ — по крайней мѣрѣ, въ томъ, что связано съ заключеніемъ договоровъ. Но опять-таки и отъ контроля сената устраняется постоянная текущая дѣятельность во внѣшней политикѣ: ему предоставляется имѣть дѣло лишь съ ея результатами. Сенатъ здѣсь дѣйствуетъ какъ органъ административный; какъ палата конгресса, онъ не болѣе можетъ оказывать вліянія на внѣшнюю политику, чѣмъ палата представителей. Послѣдняя, впрочемъ, и высказываетъ здѣсь гораздо меньше притязаній, чѣмъ въ области договоровъ, гдѣ она имѣетъ за собой достаточно серіозную поддержку въ духѣ, если не въ буквѣ конституціи: однако примѣры ихъ можно найти. Въ 1824 г., въ эпоху зарожденія монроизма, депутатъ Клэй предлагалъ палатѣ представителей принять резолюцію, заявлявшую, что американскій народъ не останется равнодушнымъ къ попыткамъ европейскихъ державъ вернуть отдѣлившіяся отъ Испаніи американскія республики подъ власть метрополіи; но черезъ нѣсколько дней самъ авторъ резолюціи согласился взять ее назадъ[3]). Но наиболѣе ярко ска-

[1]) Wharton, Digest, v. I, 585; Baldwin, Modern political institutions, p. 104.

[2]) Такіе случаи были въ исторіи Соединенныхъ Штатовъ. Въ 1806 г. по поводу удаленія испанскаго посланника Ируйо въ сенатѣ былъ предложенъ даже билль, спеціально уполномочивающій президента удалять въ извѣстныхъ случаяхъ иностранныхъ пословъ: отъ него отказались, такъ какъ онъ могъ косвенно быть истолкованъ, какъ выраженіе нѣкотораго порицанія президенту въ данномъ дѣлѣ. Wharton, Digest, v. I, p. 605.

[3]) Moore, La doctrine de Monroé (Revue de droit intern., 1896, p. 318).

зались эти притязанія и наиболѣе полную неудачу они потерпѣли въ 1864 году. Крайнее раздраженіе, которое вызвала французская экспедиція въ Мексику, несмотря на то, что сами Соединенные Штаты раздирались въ эту эпоху междоусобной войной, заставило палату представителей въ засѣданіи 4 апрѣля 1864 г. единогласно принять слѣдующую резолюцію: «конгрессъ Соединенныхъ Штатовъ не хочетъ своимъ молчаніемъ укрѣпить другія націи въ мысли, что онъ остается равнодушнымъ свидѣтелемъ прискорбныхъ событій, которыя совершаются въ настоящее время въ Мексикѣ. Онъ считаетъ своевременнымъ заявить, что народъ сѣверо-американской республики не можетъ признать монархическаго правленія, воздвигнутаго на развалинахъ республиканскаго строя на американскомъ материкѣ подъ покровительствомъ европейской державы». Президентъ Линкольнъ и его статсъ-секретарь Люордъ были крайне недовольны этой резолюціей, которая могла испортить отношенія съ Франціей въ ту минуту, когда для Соединенныхъ Штатовъ необходимо было избѣгать всякихъ международныхъ осложненій. Люордъ поручилъ американскому посланнику въ Парижѣ передать французскому правительству, что эта резолюція есть простое выраженіе мнѣнія палаты: она не имѣетъ юридической силы уже потому, что она не прошла черезъ сенатъ, а въ крайнемъ случаѣ остается еще veto президента. Можно понять, что палата представителей не захотѣла оставить безъ возраженій теорію, по которой ея резолюціи лишь выражаютъ ея частное мнѣніе, ни для кого не обязательное; было предложено постановленіе слѣдующаго содержанія: «конгрессъ, по конституціи, имѣетъ право на авторитетный голосъ въ опредѣленіи внѣшней политики Соединенныхъ Штатовъ, такъ же, какъ въ признаніи новыхъ государствъ и въ другихъ подобныхъ предметахъ: президентъ обязанъ, по конституціи, съ этимъ считаться въ своей политикѣ; умѣстность всякаго подобнаго заявленія конгресса доказывается его вотумомъ, и предложенія его, не получившія окончательной силы, не составляютъ подходящаго предмета для дипломатическихъ переговоровъ съ иностранной державой»[1]). Въ такой формѣ резолюція не была принята: казалось неудобнымъ затро-

[1]) The congress has a constitutional right to an authoritative voice in declaring and prescribing the foreign policy ot the United States as well in the recognition of new Powers as in other matters; and it is the constitutional duty of the President to respect that policy; and the propriety of any declaration of foreign policy by Congress is proved by the vote, which pronounce it, and such proposition while pending and undetermined is not a fit topic of diplomatic explanation with any foreign policy.

гивать президента, стоявшаго во главѣ борьбы съ мятежнымъ Югомъ и пользовавшагося въ странѣ колоссальнымъ авторитетомъ, — хотя она и была отклонена весьма незначительнымъ большинствомъ, 69 противъ 63; но она прошла съ замѣной словъ «президентъ обязанъ» словами: «исполнительная власть обязана»[1]). Но и эта резолюція не привела ни къ какимъ практическимъ результатамъ: исполнительная власть игнорировала ее, какъ и резолюцію 1866 г. по ирландскому вопросу, вызванную желаніемъ привлечь ирландцевъ-избирателей, и весьма агрессивную резолюцію 1870 г. относительно Кубы.

Въ подобныхъ конфликтахъ президентъ побѣждаетъ не только палату представителей, но и гораздо лучше вооруженный для борьбы съ нимъ сенатъ. Въ 1896 г. комитетъ иностранныхъ дѣлъ предложилъ сенату принять резолюцію, въ которой признавалась независимость Кубы; правительство приглашалось выступить посредникомъ между воюющими сторонами. Статсъ-секретарь въ офиціальномъ сообщеніи тотчасъ напомнилъ, что признаніе независимости Кубы зависитъ исключительно отъ исполнительной власти; резолюція — прибавлялъ онъ съ оттѣнкомъ ироніи — вѣроятно, можетъ лишь разсматриваться, какъ выраженіе мнѣнія достопочтенныхъ джентльменовъ, которые вотируютъ за нее («...can probably be regarded only as an expression of opinion by the eminent gentlemen, who vote for it»). Между тѣмъ, на мѣсто Кливлэнда президентомъ былъ избранъ Макъ-Кинли, отношеніе котораго къ кубанскому вопросу было извѣстно, и 20 мая 1897 г. сенатъ постановилъ признать кубанцевъ не мятежниками, а воюющей стороной. Но и Макъ-Кинли протестовалъ противъ подобнаго вторженія въ его компетенцію со стороны сената; онъ также считалъ безусловно необходимымъ обезпечить за собой полную свободу дѣйствія, и только черезъ годъ онъ обратился къ конгрессу съ предложеніемъ активнаго вмѣшательства въ пользу Кубы. Несомнѣнно, этотъ эпизодъ показываетъ, что картина отношеній президента и сената въ области внѣшней политики, нарисованная Вильсономъ въ Congressional government, — картина, созданная во время президентства Артура и подъ впечатлѣніемъ этого президентства, нуждается въ существенныхъ поправкахъ. Она не вполнѣ приложима даже ко времени Кливлэнда, не говоря объ эпохѣ Макъ-Кинли и Рузвельта[2]). Если Токвиль могъ ставить въ связь слабость

---

[1]) ...«duty of the Executive departament». Wharton, v. I, ch. Mexico, p. 299.

[2]) Роль Кливлэнда въ 1895 г., въ эпоху венецуэльскаго конфликта съ Англіей, показала, насколько всякій поворотъ въ сторону активной политики усиливаетъ положеніе президента.

американской исполнительной власти съ простотой и элементарностью внѣшне-политическихъ задачъ союза, то теперь эти задачи стали не только сложны, но и грандіозны, и онѣ оставили свой слѣдъ на конституціонной жизни страны[1]). Какъ бы ни была широка у сената treaty-marring power, по выраженію Вильсона; какъ ни стѣснительно требованіе согласія $^2/_3$ сенаторовъ на договоры; какъ ни велико вліяніе сенатскаго комитета по иностраннымъ дѣламъ, который такъ часто склоненъ вторгнуться въ компетенцію статсъ-секретаря, — все-таки справедливо утвержденіе Бальдвина, что президентъ есть дѣйствительный руководитель иностранной политики — тѣмъ въ большей степени, чѣмъ болѣе міровой характеръ она пріобрѣтаетъ[2]). И американское общественное мнѣніе, повидимому, не усматриваетъ здѣсь опасностей для конституціоннаго равновѣсія. Оно привыкло болѣе опасаться безотвѣтственнаго характера дѣятельности и сенатскаго комитета и сената — опасаться тѣхъ лишнихъ осложненій, которыя могутъ быть вызваны самымъ тономъ и формой сенатскихъ дебатовъ о внѣшней политикѣ[3]).

---

[1]) De la démocratie en Amérique, v. 1, ch. 8: causes accidentelles, qui peuvent accroître l'influence du pouvoir exécutif. Ср. въ книгѣ Boutmy, Eléments d'une psychologie politique du peuple américain, ch. VII «l'impérialisme et la constitution» и Putney, United States Constitutional history and law, p. 292

[2]) The Entry of the United States into World as one of the great powers, p. 399.

[3]) Эти дебаты далеко не всегда отвѣчаютъ требованіямъ простой международной вѣжливости. Угрозы Берри въ засѣданіи сената 15 января 1899 года, вызванныя слухами, будто Германія поддерживаетъ смуту на Филиппинахъ, его слова: «Америка проучила Испанію, проучитъ и Германію», возбудили естественное негодованіе въ Берлинѣ. Конечно, подобные инциденты встрѣчаются и въ исторіи европейскихъ парламентовъ, но здѣсь, естественно, они вызываютъ энергичную отповѣдь со стороны правительства, а въ американскомъ сенатѣ оно не присутствуетъ, и обычное право предоставляетъ сенаторамъ болѣе широкую свободу въ выраженіи своихъ мыслей и чувствъ, чѣмъ право европейскихъ парламентовъ. Весьма часто также этотъ рѣзкій и заносчивый тонъ свойственъ резолюціямъ сената по внѣшней политикѣ. Въ европейской прессѣ возбудила немалое негодованіе резолюція сената 10 января 1896 г., составленная въ тонѣ самаго агрессивнаго монроизма; здѣсь пленумъ еще усугубилъ рѣзкость первоначальной редакціи комитета. Относительно палаты представителей сенатъ, вооруженный своими особыми правами, вооруженный фактическими преимуществами, которыя ему даетъ американская практика разсмотрѣнія бюджета, и въ области внѣшней политики занимаетъ безусловно господствующее положеніе. Достаточно указать на его блестящую побѣду въ 1902 г., когда онъ отстаивалъ направленіе панамскаго канала въ противоположность нижней палатѣ конгресса, стоявшей за Никарагуа.

Такимъ образомъ, тенденціи къ самостоятельности органа, вѣдающаго иностранную политику, проявляется при весьма различныхъ государственныхъ организаціяхъ — между прочимъ, и при такихъ, гдѣ и въ текстѣ конституціи и въ политическомъ бытѣ твердо признано верховенство народнаго представительства; всюду контроль этого послѣдняго въ сферѣ внѣшней политики остается весьма общимъ; оно не пытается руководить подготовительной работой и довольствуется оцѣнкой результатовъ. И тѣмъ не менѣе мы имѣемъ рядъ заявленій отъ руководителей иностранной политики, что они цѣликомъ признаютъ свою отвѣтственность. Есть ли это только извѣстная форма приличія, оборотъ изъ парламентскаго этикета, есть ли это нѣсколько реторическая отвѣтственность передъ исторіей, на которую часто такъ охотно ссылаются представители правительственной власти, противопоставляя ее другимъ болѣе реальнымъ и ощутимымъ формамъ отвѣтственности?

Такое предположеніе было бы поверхностнымъ. Оно не считалось бы съ другимъ капитальнымъ фактомъ, который обнаруживается изъ наблюденія надъ современной международной жизнью — съ потребностью для правительства опираться на дѣйствительное довѣріе націи, — тѣхъ организацій и учрежденій, въ которыхъ это довѣріе можетъ такъ или иначе кристаллизоваться. Еще лордъ Стэнли говорилъ въ англійскомъ парламентѣ: «насколько я могу судить свое чувство... я совершенно далекъ отъ стремленія сбросить съ себя отвѣтственность за иностранную политику; для министра слишкомъ естественное желаніе — находить опору въ мысли, что мнѣніе палаты въ его пользу» (14 іюля 1867 г.). Еще лордъ Кларендонъ въ эпоху австро-прусской войны говорилъ, что «общественное мнѣніе есть сила, важность которой для внѣшней политики только возрастаетъ» (8 мая 1866 г.)[1]. И даже лордъ Пальмерстонъ, образъ котораго психологически вызываетъ представленіе о безпощадномъ культѣ силы, напоминалъ своимъ соотечественникамъ: «мнѣнія сильнѣе армій, если они основаны на истинѣ и справедливости — въ этомъ случаѣ они оказываются, въ концѣ концовъ, могущественнѣе пѣхотныхъ штыковъ, кавалерійскихъ сабель и артиллерійскаго огня»[2]). Причина ясна: современная дипломатія должна имѣть за собой матеріальные рессурсы, достаточный запасъ физическихъ силъ, которыми государство въ случаѣ конфликта могло бы санкціониро-

---

[1]) «Such is the power of public opinion, so great an anxiety to obtain its support, that despatches of the most important character and entailing the gravest consequences are not sooner delivered, that they are publicated».

[2]) Appleton, The foreign policy of Europe, p. 337.

вать свою волю; но необходима наличность и силъ моральныхъ, безъ которыхъ и физическое могущество можетъ въ самую роковую минуту оказаться хрупкимъ и невѣрнымъ — наличность солидарности между властью и народомъ, — условій, дѣлающихъ возможнымъ сознаніе національно-государственнаго единства. Здѣсь сказывается обратная сторона воздѣйствія внѣшне-политическихъ потребностей на государственный строй. Если онѣ не допускаютъ гипертрофіи парламентскаго контроля, то въ еще меньшей мѣрѣ онѣ благопріятствуютъ безотвѣтственности правительственной власти, — и съ этой стороны въ современную эпоху извѣстный минимумъ національнаго самоопредѣленія, выражающійся въ конституціонныхъ формахъ, несомнѣнно, въ извѣстной мѣрѣ обезпечивается давленіемъ внѣшне-политической необходимости.

Особенно характерны примѣры государствъ съ дуалистическими конституціями. Шведская конституція, оставляя за королемъ, какъ и при заключеніи международныхъ договоровъ, рѣшающее слово, постепенно расширяла и участіе государственнаго совѣта во внѣшней политикѣ и отвѣтственность его членовъ за подаваемыя по этимъ вопросамъ мнѣнія[1]). Если германская имперская конституція даетъ во внѣшней политикѣ императору и канцлеру полный просторъ, — это не значитъ, чтобы они не были принуждены искать опоры во вліятельныхъ слояхъ населенія, столь сильно представленныхъ въ парламентской нѣмецкой жизни: оттого выборы 1907 г. были такимъ торжествомъ для курса внѣшней политики, который вели императоръ Вильгельмъ и Бюловъ, и въ этомъ смыслѣ ихъ можно сравнить съ выборами 1878 г., давшими опору протекціонному направленію политики въ сферѣ торговыхъ договоровъ. Самъ величайшій учитель политическаго реализма во

---

[1]) Ст. 11-я въ редакціи послѣ пересмотра 1885 г.: «министерскія дѣла, т.-е. касающіяся сношеній королевства съ иностранными державами, подготовляются въ томъ порядкѣ, который признаетъ удобнымъ король, министромъ иностранныхъ дѣлъ, сообщающимъ о нихъ королю и дѣлающимъ ему о нихъ докладъ въ присутствіи государственнаго министра или другого члена государственнаго совѣта, или если министръ иностранныхъ дѣлъ одновременно является и государственнымъ министромъ, то въ присутствіи двухъ членовъ государственнаго совѣта, съ этой цѣлью назначенныхъ... Послѣ того какъ король выслушалъ и велѣлъ занести въ протоколъ мнѣнія этихъ сановниковъ, за которыя они отвѣтственны, онъ принимаетъ рѣшеніе въ присутствіи совѣтниковъ; протоколъ ведется членомъ, спеціально для того назначеннымъ. Король можетъ доводить изъ этихъ рѣшеній до свѣдѣнія государственнаго совѣта то, о чемъ онъ считаетъ изъ этой отрасли управленія необходимымъ освѣдомить совѣтъ».

внѣшней политикѣ, Бисмаркъ не забывалъ отмѣтить роль общественнаго мнѣнія среди другихъ «невѣсомыхъ величинъ» (Imponderabilien)[1]). Его, наконецъ, призналъ и Бюловъ, отвѣчая въ ноябрѣ 1908 г. на интерпелляцію въ рейхстагѣ объ интервью императора Вильгельма съ корреспондентомъ Daily Telegraph. Въ Австріи необходимость опираться во внѣшней политикѣ на извѣстное «равновѣсіе національностей», несомнѣнно, ставитъ извѣстные предѣлы централизму общегосударственной организаціи, который шелъ на пользу прежде всего нѣмецкимъ элементамъ и который проникалъ, напримѣръ, программу Шмерлинга. То же самое мы видимъ, наконецъ, и у насъ, въ Россіи. Согласно ст. 12-й основныхъ законовъ, «Государь Императоръ есть верховный руководитель всѣхъ внѣшнихъ сношеній Россійскаго Государства съ иностранными державами. Имъ же опредѣляется направленіе внѣшней политики Россійскаго Государства». У насъ министръ иностранныхъ дѣлъ, повидимому, не входитъ въ совѣтъ такъ, какъ другіе: онъ поставленъ въ непосредственныя отношенія съ монархомъ. Вся внѣшняя политика цѣликомъ изъята изъ вѣдѣнія Государственной Думы, и тѣмъ не менѣе и въ сессію 1907—1908 года и въ сессію 1908—1909 года министръ иностранныхъ дѣлъ давалъ Думѣ подробныя объясненія по вопросамъ политики Ближняго и Дальняго Востока — объясненія, вполнѣ соотвѣтствующія типу, выработанному западнымъ парламентаризмомъ. Правда, они были пріурочены къ разсмотрѣнію бюджета, но они далеко выходили за предѣлы этого разсмотрѣнія. Въ особенности при объясненіи, данномъ въ думскомъ засѣданіи 12 декабря 1908 г., министръ развилъ передъ Думой всю общую программу внѣшней политики Россіи и указалъ, насколько существенна для осуществленія этой программы поддержка русскаго общественнаго мнѣнія и, прежде всего, русскаго народнаго представительства. И здѣсь передъ нами новый примѣръ того, какъ давленіе жизненныхъ потребностей способно передвигать грани, воздвигнутыя нормами конституціоннаго законодательства,— грани, бережно и ревниво охраняемыя.

Мы старались выяснить, какъ осуществляется внѣшне-политическая функція, въ самомъ широкомъ смыслѣ этого слова, въ современномъ конституціонномъ государствѣ, которое въ нашу эпоху

---

[1]) Насколько бюджетное право рейхстага при всей его ограниченности все-таки даетъ ему возможность оказывать вліяніе на внѣшнюю политику, лучше всего подтверждается исторіей прохожденія черезъ рейхстагъ кредитовъ, вызванныхъ китайской экспедиціей 1900 г.,— кредитовъ, которые, какъ извѣстно, правительство израсходовало заранѣе, не дожидаясь санкціи рейхстага.

одно отвѣчаетъ требованіямъ правового принципа. Мы видѣли, какъ всюду здѣсь сталкиваются эти двѣ потребности: одна — охранить тѣ правовыя рамки, въ которыхъ протекаетъ все болѣе и болѣе значительная часть жизненныхъ процессовъ современнаго государства; другая — обезпечить внѣшнюю его безопасность и поставить его въ возможно благопріятныя условія среди другихъ государствъ. Несомнѣнно, между ними нѣтъ принципіальнаго, непреодолимаго противорѣчія — иначе вообще развитіе правосознанія въ средѣ даннаго государственнаго союза дѣлало бы его лишь болѣе уязвимымъ въ борьбѣ за существованіе; мы видѣли, напротивъ, что при современныхъ условіяхъ эта борьба требуетъ наличности внутренно-правовыхъ гарантій. Но, конечно, здѣсь открывается возможность для цѣлаго ряда частныхъ конфликтовъ, и потому выступаетъ проблема: какъ устанавливается между ними сколько-нибудь длительное, прочное равновѣсіе? Эта проблема разрѣшается въ различныхъ конституціонныхъ образованіяхъ своеобразнымъ распредѣленіемъ внѣшне-политическихъ функцій между различными его органами — прежде всего между правительствомъ и народнымъ представительствомъ[1]). Какія историческія основанія имѣютъ подобные различные типы распредѣленія, и какой жизнеспособностью они обладаютъ — можетъ быть выяснено лишь изученіемъ того мѣста, которое занимала и занимаетъ международная политика среди другихъ цѣлей государственной дѣятельности, а также изученіемъ общихъ внутреннихъ тенденцій, раскрывающихся въ современномъ правовомъ государствѣ и позволяющихъ извѣстный прогнозъ.

---

[1]) Въ своей замѣчательной и далеко не оцѣненной по достоинству книгѣ «Wesen und Zweck der Politik» Ратценгоферъ даетъ слишкомъ одностороннюю картину того, какъ подъ вліяніемъ роста внѣшне-политическихъ задачъ участіе парламента во внѣшней политикѣ ослабляется: «daher ist es eine Folge des herausreifenden Zeitgeistes, der über der Macht der materiellen Triebe in dem Parlamente wenig moralischen Verzicht zu Gunsten des Allgemeinen aufkommen lässt, aber auch die Staaten zu einer kräftigeren Wahrung ihrer Interessen drängt — dass die Parlamente an Einfluss auf die Politik nach aussen immer mehr verlieren werden», B. II, S. 137. Быть можетъ, этотъ тезисъ связанъ съ фактическимъ наблюденіемъ автора — наблюденіемъ, основательность котораго такъ безпощадно разрушилъ горькій опытъ: «durch die absolute Einheit des Staatswillens ist Russland auf den ersten Blick ein ausserordentliches Uebergewicht in der Weltpolitik gegeben». Ibid., S. 249. Этотъ взглядъ, несомнѣнно, вообще мѣшалъ Ратценгоферу трезво оцѣнить соотношеніе силъ въ современной Европѣ.

ГЛАВА II.

Внѣшне-политическія задачи современнаго государства.

Обезпеченіе внѣшней безопасности принадлежитъ къ тѣмъ безспорнымъ государственнымъ функціямъ, которыя признавались въ самыхъ различныхъ и противоположныхъ оцѣнкахъ естественныхъ цѣлей государственной дѣятельности. Какую бы роль мы ни приписывали завоеванію въ происхожденіи организованныхъ политическихъ группъ, какъ бы мы ни подчеркивали преобладаніе хозяйственныхъ интересовъ среди этихъ группъ въ современную эпоху — всюду и вездѣ мы встрѣчаемся съ этой первичной потребностью, вытекающей изъ инстинкта коллективнаго самосохраненія, какъ изъ инстинкта самосохраненія индивидуальнаго вытекаетъ потребность защитить себя отъ голода, отъ разрушительныхъ силъ природы. И если не возможенъ, конечно, сколько-нибудь точный подсчетъ тѣхъ матеріальныхъ и духовныхъ затратъ, которыя были вызваны всей сферой дѣятельности, обозначаемой словами «внѣшняя политика», то все же не подлежитъ сомнѣнію, что въ бюджетѣ всемірной исторіи это была одна изъ главнѣйшихъ, если не главнѣйшая расходная статья. Такая неизмѣнность и элементарный характеръ потребности можетъ наводить на мысль, что удовлетвореніе ея занимаетъ всюду, приблизительно, одинаковое мѣсто, что различія здѣсь вытекаютъ изъ обстоятельствъ, лежащихъ за предѣлами правовыхъ признаковъ того или другого государственнаго строя. Что̀ можно отвлеченно противопоставить афоризму Наполеона, согласно которому политика (въ смыслѣ внѣшней) всѣхъ государствъ заключается въ ихъ географіи? Вліяніе островного положенія Англіи на ея внѣшнюю политику, вліяніе относительной изолированности Соединенныхъ Штатовъ сдѣлались общими мѣстами. И тѣмъ не менѣе именно эпоха міровой политики показываетъ намъ, какъ недостаточенъ этотъ географическій — въ са-

момъ широкомъ смыслѣ слова — критерій, какъ культура все болѣе и болѣе освобождается отъ среды. Потребность самосохраненія остается элементарной; но субъектъ, чувствующій ее, жизненныя блага, которыя онъ стремится сохранить, — все это совершенно измѣняется. И здѣсь рѣчь идетъ вовсе не о многовѣковыхъ періодахъ въ исторіи человѣчества; развѣ функціи внѣшней политики въ началѣ XVIII вѣка и въ началѣ XX вѣка занимаютъ одинаковое положеніе въ жизни государства, развѣ онѣ сами остаются тождественными? Несомнѣнно, своеобразія въ этой области современнаго правового государства могутъ быть представлены лишь исторически — прежде всего на фонѣ контраста со внѣшней политикой «стараго порядка» — примѣняя здѣсь къ общеевропейской исторіи то понятіе «ancien régime», которое обозначаетъ бытъ и формы жизни дореволюціонной Франціи.

Было бы, конечно, большой ошибкой, свидѣтельствующей объ отсутствіи историческаго чутья, мыслить государство стараго порядка, какъ единый, опредѣленно очерченный типъ. Помимо разнообразія въ соціальномъ его составѣ, оно, обычно, основывалось на взаимодѣйствіи двухъ политическихъ стихій — феодальной и абсолютно-бюрократической, относительная сила которыхъ въ различныхъ частяхъ Европы была весьма различна. Обычно, абсолютно-бюрократическое государство побѣждало, болѣе или менѣе, феодальный строй, но степень этой побѣды, степень преодолѣнія старыхъ формъ жизни и связаннаго съ нимъ сознанія была весьма не одинакова въ отдѣльныхъ государствахъ: нигдѣ абсолютная монархія не достигала полнаго уничтоженія сословій, полной гражданской нивелировки. Чистая идея государственности лишь крайне постепенно освобождается отъ патримоніальной почвы, которая сказывается во всей ежедневной жизни абсолютнаго государства XVIII вѣка; практика здѣсь весьма мало похожа на теорію. Въ средніе вѣка землевладѣльцу, надѣленному монархическими правами, соотвѣтствовалъ монархъ-землевладѣлецъ; изъ него вышелъ монархъ, побѣдитель феодаловъ — собственникъ государства. Правда, эта собственность постепенно наполняется инымъ содержаніемъ, переходитъ въ верховенство; но если догма устанавливаетъ точно разграниченныя, фиксированныя понятія, если она твердо знаетъ грань между dominium и imperium, то политическая дѣйствительность открываетъ непрерывную лѣстницу нюансовъ. Потенціи европейскаго абсолютизма вмѣщали и принципъ Людовика XIV: «государство — это я»; и принципъ Фридриха II — «монархъ долженъ быть первымъ служителемъ своего государства»; ка-

кой открывается просторъ для переходныхъ формъ между этими двумя полюсами? Но какъ ни велики были различія въ характерѣ государственной дѣятельности монарховъ, какъ ни широки и разнообразны программы реформъ просвѣщеннаго абсолютизма, — нигдѣ не дошелъ онъ до взгляда на монарха, какъ на органъ государства. Мы не должны этому удивляться, помня, съ какимъ трудомъ послѣдній взглядъ утвердился даже въ эпоху конституціонализма, и какъ живучи оказались въ нѣмецкой юридической литературѣ конца XIX вѣка традиціи Макса Зейделя и Борнгака, не говоря уже о менѣе безстрашныхъ въ своей прямолинейности государствовѣдахъ; какъ отстаивалось даже ученіе о государствѣ, какъ объектѣ власти монарха. И формула Фридриха II носитъ характеръ чисто моральнаго, а не юридическаго ограниченія; послѣднее въ глазахъ абсолютизма просвѣщеннаго, какъ и непросвѣщеннаго, было только помѣхой, умаленіемъ государственной власти, почему реформаторы XVIII вѣка, до Зонненфельса и Тюрго включительно, такъ охотно защищали монархическое полновластіе, не боясь одіума деспотизма.

Нельзя этого забывать, встрѣчаясь въ теоріи и практикѣ XVIII вѣка съ принципомъ, къ которому такъ часто тогда апеллировали, оправдывая дѣйствія, расходящіяся не только съ правосознаніемъ эпохи, но и съ ея положительнымъ правомъ — принципомъ, выражаемымъ словами: raison d'état[1]). Онъ зародился въ духовной атмосферѣ италіанскаго ренессанса, среди запутанной игры политическихъ силъ, которая сообщила такой своеобразный отпечатокъ италіанской исторіи на склонѣ среднихъ вѣковъ, и въ которой вырабатывалось новое политическое міросозерцаніе. Является запросъ на болѣе тонкое искусство управленія, на болѣе внимательный учетъ сталкивающихся въ обществѣ страстей и интересовъ, — запросъ на критерій, которымъ могъ бы руководиться государственный дѣятель, окруженный столь сложными и многообразными задачами; отвѣтъ на этотъ запросъ и даетъ то ragione di stato, съ которымъ внѣиталіанскій міръ всего болѣе познакомился изъ произведеній Макіавелли. Какъ бы ни смущала готовность Макіавелли принести въ жертву государству религію и нравственность, традиціи и предразсудки — въ политикѣ онъ остался учителемъ новаго европейскаго общества: его знаменитые теоретическіе антагонисты, отъ Бэкона до Фридриха II, еще

---

[1]) Довольно трудно дать точный переводъ этихъ словъ, имѣющихъ болѣе широкій смыслъ, чѣмъ государственная необходимость, и болѣе опредѣленный, болѣе объективный оттѣнокъ, чѣмъ государственное благо.

явственнѣе проявляютъ духовное съ нимъ сродство, чѣмъ его апологеты[1]).

«Raison d'état», «государственная необходимость», «государственное благо» — это, такъ сказать, новая санкція, которую получаетъ суверенная монархическая власть; опираясь на нее, она безпощадно подавляетъ феодальныя притязанія, которыя въ свою пользу могутъ привести лишь давность и старинные договоры. Она превращаетъ какъ бы самое полновластіе въ орудіе служенія народному благу, а не въ удовлетвореніе личнаго властолюбія. Такъ оправдываютъ это полновластіе не только Фридрихъ II и не только Екатерина II въ извѣстномъ мѣстѣ наказа, говорящаго о смыслѣ самодержавія[2]), но и самъ Людовикъ XIV: и для него цѣль монархіи — служеніе величію, благу и могуществу государства[3]). Политическая теорія и публицистика XVIII вѣка постоянно повторяютъ это оправданіе монархическаго абсолютизма, не довольствуясь признаніемъ его, какъ существующаго естественнаго факта. Самая религіозная санкція монархической власти дополняется этой идеей — summum bonum и salus populi, ради которой Правитель вселенной делегировалъ полномочія вождямъ народовъ, какъ, съ другой стороны, у Гоббса ею дополняется обязательство, вытекающее изъ первоначальнаго договора, который создалъ политическій авторитетъ.

Итакъ, въ этомъ государствѣ власть отрывается отъ сословной привилегіи и передается всецѣло монарху — высшему законодателю, высшему судьѣ, высшему руководителю государственнаго механизма и распорядителю государственными средствами. Raison d'état опре-

---

[1]) Много интересныхъ соображеній у Mundt, Niccolo Macchiavelli und das System der modernen Politik — напримѣръ сближенія съ политическими взглядами и пріемами Ришелье — S. 119. Въ анонимной апологіи Макіавелли, составленной ученикомъ Ришелье, указывалось, что флорентійскій политикъ «не училъ чему-нибудь особенному, но разсказывалъ лишь то, что дѣлали наши предшественники и что наши преемники повторяютъ съ неизбѣжностью и съ пользой для себя». Ср. Villari, Niccolo Macchiavelli ed i suoi tempi. v. II, p. 403.

[2]) II, 9: «Государь есть самодержавный, ибо никакая другая власть, какъ только соединенная въ Его особѣ, не можетъ дѣйствовать сходно съ пространствомъ столь великаго государства».

[3]) Oeuvres, v. II, p. 455: «l'intérêt de l'Etat doit marcher le premier. On doit forcer son inclination et ne pas mettre en état de se reprocher dans quelque chose d'important, qu'on pouvait faire mieux, mais que quelques intérêts particuliers en ont empêché et ont détourné les vues, qu'on devait avoir pour la grandeur, le bien et la puissance de l'Etat».

дѣляется его властью: ему надлежитъ рѣшать, что̀ есть необходимость, что̀ есть благо — и это рѣшеніе должно быть безконтрольнымъ. Отдѣльныя сословія, отдѣльные классы, призванные участвовать въ этомъ рѣшеніи, придали бы ему извѣстную своекорыстную окраску — лишь стоящій надъ ними монархъ можетъ отрѣшиться отъ всѣхъ постороннихъ соображеній: онъ — блюститель длительныхъ общегосударственныхъ интересовъ, онъ — хранитель исторической славы, которую унаслѣдовали его подданные и которая должна перейти къ ихъ потомкамъ. Благо подданныхъ, какъ училъ Вольфъ, удовлетворяется здѣсь лучше и вѣрнѣе, чѣмъ оно удовлетворялось бы ихъ самостоятельными усиліями, которымъ не соотвѣтствуютъ ихъ способности и пониманіе. Ученіе о неограниченныхъ возможностяхъ для монарха дополнялось признаніемъ «ограниченнаго разума» у подданныхъ. Въ этихъ широкихъ предѣлахъ находилось мѣсто для формулъ и Людовика XIV и Фридриха II, для самаго просвѣщеннаго и самаго непросвѣщеннаго абсолютизма стараго порядка. И если французская революція и монархическая Европа такъ мало понимали и хотѣли понимать другъ друга, то все же единственный языкъ, на которомъ онѣ могли договориться до осязательныхъ результатовъ, былъ языкъ raison d'état, къ которому и во внутренней жизни Франціи такъ быстро вернулись отъ идей декларации правъ человѣка и гражданина.

Можно указывать, что это — чистая теорія: дѣйствительными истолкователями государственнаго интереса явились все-таки общественныя группы, стоящія за монархіей. Государство стараго порядка развѣ не основано на привилегіяхъ и сословномъ неравенствѣ? Фридрихъ Великій въ не меньшей мѣрѣ, чѣмъ Людовикъ XV, считалъ необходимымъ охрану соціальнаго авторитета дворянства. Токвиль полагалъ, что во̀-время данныя реформы могли бы предупредить во Франціи революцію и даже упрочить монархію; фактъ тотъ, что реформу, устанавливающую гражданское равноправіе, провела лишь революція. Представлять себѣ монархію стараго порядка стоящей надъ общественными классами и группами — не значитъ ли вѣрить ей на слово, или впадать въ оптическій обманъ? Въ этихъ возраженіяхъ не разграничивается съ необходимой точностью политическая и соціальная сторона вопроса: именно сохраненіе соціальной привилегіи мирило съ политическимъ безправіемъ. Фридрихъ II столь же мало думалъ раздѣлить свою власть съ дворянствомъ, какъ Іосифъ II: всякія политическія домогательства безпощадно подавлялись. Если французскіе парламенты были достаточно сильны, чтобы остановить ре-

форму Тюрго, они оказались безсильны ограничить деспотизмъ Людовика XV. Наконецъ, государственная организація европейскихъ монархій гораздо болѣе однородна, чѣмъ общественное ихъ строеніе: привилегіи могли соотвѣтствовать дѣйствительному соціальному могуществу, когда дворянство держало въ своихъ рукахъ нити народнаго труда, и могли быть лишь искусственной охраной пережитковъ. Какъ много, напротивъ, сходствъ въ тѣхъ бюрократическихъ аппаратахъ, съ помощью которыхъ монархія управляла обществомъ, и которые всюду болѣе или менѣе превращаются въ самодовлѣющія силы. Очевидно, построить объясненіе организаціи такого государства, исходя изъ однихъ классовыхъ интересовъ, представлялось бы безнадежнымъ предпріятіемъ.

Но теоретически монархъ признается распорядителемъ государственныхъ судебъ лишь въ качествѣ члена династіи. Какъ ни далеко простирается его власть, какъ ни свободенъ онъ издавать тѣ или другіе законы, такъ или иначе расходовать народныя средства, — онъ не можетъ безпрепятственно перешагнуть черезъ династическій порядокъ. Самъ Людовикъ XIV не могъ бы отмѣнить салическій законъ, и если гдѣ-нибудь вокругъ власти французскихъ королей чувствуется грань этихъ «основныхъ законовъ» (lois fondamentales), которыхъ такъ тщетно искали въ XVIII вѣкѣ, то именно здѣсь. Наслѣдственныя права въ ихъ феодальной постановкѣ разрушались, но тѣмъ прочнѣе утверждалось на ихъ обломкахъ наслѣдственное право короны: государство дѣлалось похожимъ если не на личную собственность, то на родовое имущество династіи. Именно эта связь съ династіей чрезвычайно усиливала тотъ патримоніальный осадокъ, который до конца оставался въ монархіи стараго порядка, — именно онъ составлялъ глубочайшій нервъ монархическаго права. Участникъ контръ-революціонной коалиціи, фанатичный защитникъ этого права, шведскій король Густавъ III на возраженія противъ вызывающихъ и рѣзкихъ мѣръ коалиціи, которыя могутъ погубить Людовика XVI, отвѣчалъ, что важна не судьба Людовика XVI, — важна судьба законной монархіи[1]). Въ сущности такъ же отстаивали свои притязанія бѣжавшіе изъ Франціи братья Людовика XVI и окружающая ихъ эмиграція: они могли игнорировать судьбу короля, могли своими угрозами расширять пропасть между нимъ и націей, могли прямо отказывать ему въ повиновеніи, подъ предлогомъ, что онъ не свободенъ и что онъ не можетъ даже, если бы

---

[1]) Sorel, L'Europe et la révolution française, v. IV, p. 246.

хотѣлъ, ограничить власти, освященной династическимъ преемствомъ. Конечно, подобное толкованіе прикрывало прежде всего личные интересы принцевъ и эмиграціи, но оно не было ересью противъ легитимизма. Впрочемъ, и гораздо позже апеллировали къ династическому праву, доказывая отсутствіе у неограниченныхъ монарховъ полномочія ограничить собственную власть.

Эти черты монархіи стараго порядка, естественно, проявляются во всѣхъ сторонахъ жизни, но нигдѣ, быть можетъ, онѣ не сказываются съ такой силой, какъ въ интересующей насъ сферѣ внѣшней политики, гдѣ монархъ являлся живымъ воплощеніемъ государства. Отсюда дипломатическій персоналъ въ его первоначальной постановкѣ былъ скорѣе представительствомъ монарха, а не государства: представительство республикъ носило исключительный характеръ; посольское право XVIII вѣка имѣетъ въ виду монархіи. Такая особая связь между монархомъ и внѣшней политикой сохраняется и въ конституціонномъ государствѣ, но здѣсь и на эту область постепенно распространяется начало отвѣтственности, а именно — послѣднее совершенно отсутствовало при старомъ порядкѣ: монархъ не былъ ничѣмъ связанъ, и эта несвязанность въ области международныхъ отношеній сознавалась, какъ нѣчто безспорное — болѣе даже безспорное, чѣмъ возможность создавать тѣ или другія учрежденія, измѣнять и отмѣнять старинныя корпоративныя права, регулировать церковныя дѣла, увеличивать тяжесть налогового бремени. Этотъ личный характеръ внѣшней политики XVIII вѣка одинаково явственно выступаетъ и въ исторіи дипломатической практики и въ той многочисленной литературѣ, которая имѣла въ виду преподать новичку, вступающему на путь дипломатической карьеры, необходимыя указанія[1]). Raison d'état, интересы государства, неизмѣнно замѣняются интересомъ монарха, двора[2]).

Дипломатія была безотвѣтственной; поэтому вовсе не было необходимости пріурочивать ее къ опредѣленному служебному персоналу, который въ нашихъ глазахъ является ея носителемъ; все зависѣло отъ довѣрія монарха, который могъ оказывать его

---

[1]) Напримѣръ у De la Sarraz du Franquesny (Amsterdam, 1731) характерное признаніе: «il est facile à juger, que si la connaissance des intérêts de toutes les Puissances de l'Europe est nécessaire à tous les ministres à plusieurs égards et dans plusieurs occasions, celle des intérêts particuliers des Souverains, qui les exploitent dans les Cours leur est beaucoup plus nécessaire et entièrement indispensable», p. 114.

[2]) Beer, Die erste Teilung Polens, Documente — постоянныя ссылки, связанныя съ этимъ событіемъ, на «интересы трехъ дворовъ»; см. S. 207 etc.

кому угодно, на какое угодно время. Нечего говорить, что монархи, подобные Фридриху Великому, были собственными министрами иностранныхъ дѣлъ. Официальные министры Фридриха, Подевильсъ и Финкенштейнъ, получали отъ короля уже готовыя порученія; онъ не всегда сообщалъ имъ даже дипломатическую корреспонденцію[1]). Когда императоръ Леопольдъ II, свидѣтель разгорающейся революціи во Франціи, рѣшился на сближеніе съ традиціонной противницей — Пруссіей, онъ рядомъ съ дипломатіей министра Кауница, стоявшаго долго во главѣ австрійской внѣшней политики, повелъ собственную дипломатію во многомъ противоположнаго направленія. Отсюда появленіе, независимо отъ гласныхъ представителей государствъ, тайныхъ агентовъ, которые наполняли столицы Европы и часто оказывались гораздо вліятельнѣе официальныхъ пословъ. Извѣстна, напримѣръ, тайная дипломатія Людовика XV, его «secrets du roi», съ помощью которыхъ должно было произойти низложеніе Августа саксонскаго съ польскаго престола и избраніе на его мѣсто принца Конти. У Людовика XV была настоящая «подпольная дипломатія» и тайное министерство, во главѣ котораго стоялъ графъ де-Брольи, тайная корреспонденція и т. п.[2]). Отсюда, наконецъ, убѣжденіе, что внѣшне-политическіе вопросы могутъ быть разрѣшаемы чисто подомашнему: можно было спросить мнѣніе министра, но ничто не мѣшало замѣнить его совѣтомъ фаворитовъ и метрессъ. Достаточно прочесть хотя бы описаніе въ мемуарахъ Дюкло, какъ подготовлялся союзъ Австріи и Франціи 1756 года, какую роль играла здѣсь Помпадуръ, и какъ, въ концѣ концовъ, чашку вѣсовъ, на которой лежала старинная враждебность габсбурговъ и бурбоновъ, перетянуло письмо къ ней Маріи Терезіи, титуловавшей ее «chère cousine»[3]).

Въ глазахъ монарха сближенія и разрывы, война и миръ — все это событія, которыя опредѣлялись исключительно его волей: династическія соображенія и заботы отождествлялись съ государственной необходимостью, или, просто, признавались вполнѣ естествен-

---

[1]) Ranke, Ursprung des siebenjährigen Krieges, S. 77; Die deutschen Mächte, B. I, S. 283.

[2]) Correspondance secrète inédite de Louis XV, v. I; ср. Щепкинъ, Русско-австрійскій союзъ, 440; Ranke, Ursprung des s. Krieges, S. 127, 147.

[3]) Mémoires secrètes, v. II, Histoire des causes de la guerre de 1756, p. 278 etc. Нѣмецкіе историки, такъ охотно цитирующіе этотъ фактъ, слишкомъ часто забываютъ, какіе нравы господствовали при второстепенныхъ нѣмецкихъ дворахъ.

ными мотивами, и рѣшали судьбу государства во внѣшнемъ мірѣ въ ту или другую сторону. Крупную, почти рѣшающую роль пріобрѣтаютъ чисто личныя отношенія монарховъ: симпатіи вели къ союзамъ, не имѣющимъ никакого raison d'être, антипатіи — къ столь же мало необходимымъ войнамъ. Извѣстно, насколько Марія Антуанета и въ Парижѣ осталась вѣрной австрійскимъ интересамъ; какія затрудненія на этой почвѣ создавались для одного изъ самыхъ проницательныхъ, осторожныхъ и проникнутыхъ чувствомъ отвѣтственности руководителей внѣшней политики въ дореволюціонной Франціи — для Верженна[1]). Въ меньшемъ масштабѣ все это можно видѣть въ эпоху «союза князей» на политикѣ мелкихъ нѣмецкихъ династовъ, среди которыхъ разъѣзжали прусскіе и австрійскіе эмиссары, перетягивая ихъ на свою сторону: рѣшающее значеніе получали мотивы личнаго и династическаго характера.

Отсюда печать какой-то случайности, лежащая на многихъ дипломатическихъ актахъ XVIII вѣка. Франція безо всякихъ серіозныхъ мотивовъ участвуетъ въ войнѣ за австрійское наслѣдство, которая оканчивается ахенскимъ миромъ, совершенно безрезультатнымъ и не дающимъ ей никакого удовлетворенія; французскіе уполномоченные при выработкѣ договора ссылались на инструкцію короля: послѣдній изъявлялъ рѣшимость заключить миръ «не какъ купецъ, а какъ король». Между тѣмъ, ахенскій миръ, какъ справедливо его оцѣнивалъ, въ Histoire de la guerre de sept ans, Фридрихъ, не только не упрочивалъ европейскаго равновѣсія, но заключалъ въ себѣ зародыши новаго конфликта, разразившагося въ семилѣтнюю войну. При такомъ чувствѣ безотвѣтственности у лицъ, руководящихъ внѣшней политикой, не могутъ удивить и заключеніе безсмысленнаго союза съ Австріей въ 1756 г., и участіе Франціи въ семилѣтней войнѣ, и Росбахъ. Еще болѣе яркій примѣръ представляютъ дѣйствія Петра III при вступленіи его на престолъ: вся его политика опредѣлялась личнымъ отношеніемъ къ Фридриху Великому. Можно такъ или иначе оцѣнивать участіе Россіи въ семилѣтней войнѣ, но, несомнѣнно, восшествіе Петра III уничтожало всѣ жертвы, всѣ результаты подобнаго участія: императоръ изъ симпатій къ прусскому королю отказывается отъ всякихъ пріобрѣтеній, разрываетъ традиціонный союзъ съ Австріей — и все это безъ тѣни какой-либо

[1]) Marie Antoinette, Joseph II und Leopold II, ihr Briefwechsel, herausgegeben von Arneth, S. 38, 64, 72, 97, 102, 123.

государственной идеи, все это исключительно, чтобы доставить удовольствіе своему кумиру[1]). Политика Карла XII шведскаго, который, по выраженію Сенъ-Симона, сталъ героемъ для Европы, но бичомъ для собственной страны, была, по преимуществу, политикой личнаго раздраженія, не руководимая никакимъ планомъ. Тамъ, гдѣ безмолвствовали симпатіи и антипатіи, онѣ могли быть вызваны обѣщаніями и субсидіями. Карлъ II англійскій не былъ послѣднимъ монархомъ, получавшимъ денежное вспомоществованіе отъ французскаго короля,— и эти вспомоществованія отнюдь не считались зазорными среди нѣмецкихъ дворовъ XVIII вѣка.

Понятно, какую исключительную важность пріобрѣтаетъ смѣна царствованій для международной жизни: всѣ дипломатическіе органы съ напряженіемъ слѣдятъ за болѣзнью монарха въ иностранныхъ государствахъ, за подготовляющимся тамъ дворцовымъ переворотомъ; въ послѣднемъ случаѣ государственные люди, обычно, считаютъ, что они не могутъ оставаться пассивными зрителями событія, съ которымъ связаны интересы и ихъ странъ; они принимаютъ закулисное или даже открытое участіе. Нѣтъ надобности приводить общеизвѣстные примѣры изъ русской исторіи XVIII вѣка. Это вниманіе къ перемѣнамъ лицъ, дѣйствительно, оправдывалось возможностью перемѣны характера всей внѣшней политики. Она радикально измѣнилась при переходѣ власти отъ императора Іосифа II къ Леопольду, отъ послѣдняго — къ Францу, не говоря уже о переходѣ русскаго престола къ Петру III послѣ смерти Елизаветы. Судьба государствъ мыслилась въ глубочайшей связи съ жизнью ихъ монарховъ.

Всюду мы видимъ господство династическаго честолюбія, династическаго интереса. Враждебность къ Испаніи представляла изъ себя одну изъ самыхъ прочныхъ традицій Франціи XVII вѣка: ею руководилась военная политика Ришелье и Мазарини; ею продиктованъ былъ еще ранѣе знаменитый проектъ европейской конфедераціи, который неосновательно заставлялъ нѣкоторыхъ изслѣдователей видѣть въ Генрихѣ IV и Сюлли предшественниковъ Сенъ-Пьера и Канта: въ дѣйствительности здѣсь имѣлась въ виду

---

[1]) Фридрихъ II въ своей Histoire de la guerre de sept ans, ch. 15, естественно, разсматриваетъ это событіе, какъ актъ рыцарства, но и онъ не можетъ скрыть своей ироніи: «il se trouva, que Pierre avait des sentiments plus élevés, qu'on recherche d'ordinaire chez les souverains. Le czar n'exigea du roi aucune cession quoiqu'il fût autorisé à le faire; il hâta la négociation de la paix et ne demanda pour tout retour que l'amitié du roi. Un précédent aussi noble, aussi généreux, aussi peu commun, non seulement doit être transmis à la postérité, mais devait être gravé en lettres d'or dans les cabinets de tous les rois».

гегемонія Франціи и уничтоженіе испано-австрійскаго вліянія. Въ XVIII вѣкѣ испанская корона переходитъ къ бурбонамъ, и хотя даны торжественныя обязательства, что она никогда не соединится съ французской короной — между Испаніей и Франціей устанавливается прочная близость, разрушенная лишь французской революціей; въ 1761 г. заключается договоръ, который носитъ характерное имя «Pacte de famille» и который представляетъ образецъ самаго полнаго союза: можно сказать, въ силу него Франція и Испанія во внѣшнемъ мірѣ представляютъ какъ бы единое политическое цѣлое[1]); въ слѣдующемъ году Франція передаетъ безвозмездно Испаніи Луизіану, какъ вознагражденіе за потерю Флориды[2]). Конечно, это сближеніе имѣло за собой и солидарность реальныхъ интересовъ — прежде всего необходимость для обѣихъ странъ защищать свои колоніи отъ растущихъ посягательствъ Англіи, — но первымъ основаніемъ близости признавалось династическое родство. Нечего говорить, что заботы о членахъ династіи, объ ихъ владѣніяхъ, хотя бы совершенно не связанныхъ съ даннымъ государствомъ, вовлекали это послѣднее во всевозможныя авантюры и войны. Въ 1733 г. Франція объявила войну имперіи за противодѣйствіе, которое эта послѣдняя вмѣстѣ съ Россіей оказывала избранію на польскій престолъ тестя Людовика XV, Станислава Лещинскаго. Манифестъ о войнѣ не указываетъ никакихъ политическихъ поводовъ: «это оскорбленіе Его Величества и славы его короны... и король не могъ для справедливаго возмездія не употребить въ дѣло силу, которую Богъ ему далъ». Гольбахъ находилъ этотъ мотивъ неосновательнымъ, но Фридрихъ II рѣшительно принимаетъ сторону Людовика XV, который, естественно, долженъ былъ исполнить обязанности зятя[3]). Когда рѣчь заходитъ о династическихъ правахъ, dominium и imperium различаются гораздо отчетливѣе въ трактатахъ юристовъ, чѣмъ въ государственномъ обиходѣ. Договоръ, заключенный въ 1705 г. императоромъ Максимиліаномъ съ его сыновьями Іосифомъ и Карломъ, трактуетъ съ самой наивной

---

[1]) Приведенъ у F l a s s a n, Histoire de la diplomatie française, v. VI, p. 314.

[2]) Династическій характеръ Pacte de famille еще болѣе былъ подчеркнутъ присоединеніемъ къ нему италіанскихъ бурбоновъ.

[3]) Examen de l'essai sur les préjugés въ Oeuvres (éd. 1848, v. IX, p. 144). Правда, здѣсь приводятся и другія основанія, но все же родственныя чувства Людовика XV стоятъ на первомъ мѣстѣ: «condamnera-t-on un beau-fils qui assiste son beau-père, un roi, qui soutient les droits d'une nation libre dans ses élections, un prince qui empêche des puissances de s'arroger le droit de donner des royaumes?»

откровенностью подвластную территорію и населеніе въ смыслѣ фидеикомисса, предназначеннаго обезпечивать династію[1]).

Понятно огромное значеніе, которое придается въ международной политикѣ XVIII вѣка вопросамъ о бракахъ и престолонаслѣдіяхъ. Допустить въ нихъ произволъ значило бы разрушить всю экономію равновѣсія: брачныя узы, соединяя династіи, соединяли государства. Искусство устраивать выгодные браки для членовъ своего рода считалось далеко не послѣднимъ качествомъ главы государства. Tu felix, Austria, nube! Вопросъ о бракѣ Людовика XV обсуждался съ увѣренностью, что отъ него зависитъ направленіе французской политики: выборъ Маріи Лещинской ее предопредѣлялъ[2]). Еще болѣе это относится къ наслѣдованію престола. Пресѣченіе мужской линіи, пресѣченіе рода, переходъ къ линіи боковой — все это, обычно, становилось источникомъ осложненій: такимъ путемъ два государства могли стать въ болѣе близкія отношенія, чѣмъ это соотвѣтствовало интересамъ равновѣсія. «Открытіе наслѣдства», обычно, обозначало войну, которая всегда могла принять общеевропейскіе размѣры, такъ какъ никогда нельзя было предсказать, какъ широко раздвинется кругъ претендентовъ. Здѣсь вообще создавалось какое-то царство случайностей, лучшій образецъ которыхъ даетъ война за испанское наслѣдство. Война велась противъ установленія династіи бурбоновъ въ Испаніи; но послѣ тринадцатилѣтняго кровопролитія оказалось, что допустить ихъ съ точки зрѣнія европейскаго равновѣсія все-таки предпочтительнѣе, чѣмъ отдать Испанію австрійскимъ габсбургамъ и возстановить такимъ образомъ монархію Карла V. Карлъ VI, озабоченный обезпеченіемъ правъ своей дочери Маріи Терезіи на австрійское наслѣдство, пошелъ на крупныя жертвы, лишь бы добиться гарантіи другихъ державъ для этой «прагматической санкціи»: онъ отказался отъ Неаполя и передалъ Франціи Лотарингію. Правда, всѣ эти гарантіи и торжественныя обяза-

---

[1]) Tezner, Technik und Geist des ständisch-monarchischen Verfassungsrechts y Schmoller's Staats- und Socialwissenschaftliche Forschungen, B. XIX, H. 3, S. 87.

[2]) Конечно, и въ исторіи внѣшней политики XIX вѣка вопросъ о такъ называемыхъ испанскихъ бракахъ — бракахъ инфантины Изабеллы, дочери Маріи Христины, могъ превратиться въ крупный международный споръ Франціи и Англіи, боровшихся за преобладаніе на Пиренейскомъ полуостровѣ, — но здѣсь это былъ отдѣльный, исключительный случай, а въ XVIII вѣкѣ всякій подобный бракъ разсматривался, какъ событіе, способное глубоко повліять на судьбы европейскаго мира.

тельства державъ признать Марію Терезію остались малодѣйствительными, но здѣсь это уже была ошибка Карла VI, который слишкомъ довѣрялъ договорамъ и не послѣдовалъ совѣту принца Евгенія, напоминавшаго, что единственное обезпеченіе правъ наслѣдницы есть войско въ 180.000 человѣкъ. Наконецъ, перемѣна царствованія, когда наслѣдникомъ являлось несовершеннолѣтнее лицо, или когда порядокъ престолонаслѣдія не былъ точно обезпеченъ, обычно, создавала извѣстныя искушенія—воспользоваться временемъ государственной слабости. Въ 1746 г., когда подготовлялся союзъ Англіи и Голландіи, австрійская дипломатія инспирировала памфлетъ подъ заглавіемъ «Réflexions sur les moyens de prévenir les mauvaises suites, qui pourrait avoir la mort du Prince de Galles». Здѣсь настойчиво рекомендовалось Георгу II принять энергичныя военныя мѣры противъ Франціи и Пруссіи: если эти страны не будутъ имѣть противъ себя грозной военной силы, онѣ непремѣнно воспользуются малолѣтствомъ наслѣдника, и нанесутъ ударъ Англіи. Фридрихъ II объяснялъ въ Histoire de mon temps, что послѣдній толчокъ его рѣшенію начать силезскую войну дало извѣстіе о смерти императрицы Анны Іоанновны[1]).

Династическая дипломатія, зависящая отъ столь случайныхъ факторовъ, сама принимаетъ характеръ совершенной произвольности: въ ней не отражаются длительные государственные интересы, которые требуютъ ихъ послѣдовательной защиты,—требуютъ не блеска, а выдержки, не побѣдъ, а пріобрѣтеній. Какъ непостоянны комбинаціи XVIII вѣка! Можно, конечно, уловить нѣкоторыя общія черты: постоянное соперничество Франціи и Англіи въ западной Европѣ, Пруссіи и Австріи — въ средней, антагонизмъ на востокѣ Россіи—съ одной стороны, Польши и Турціи—съ другой. Но эти основныя черты постоянно затушевываются множествомъ случайныхъ побочныхъ комбинацій, вслѣдствіе которыхъ дипломатическая исторія XVIII вѣка даетъ впечатлѣніе какой-то шахматной игры. Лучше всего это обнаруживается на примѣрѣ Франціи. Она имѣла традиціи политики, которыя можно было назвать національными, ибо онѣ преслѣдовали указанные длительные интересы государства и сравнительно мало окрашивались династическими соображеніями. Традиціи связаны были съ именами Сюлли, Ришелье, Мазарини; онѣ предуказывали политику активную, но не агрессивную, и онѣ не заставляли видѣть блага Франціи въ безмѣрномъ расширеніи ея территоріи. Людовикъ XIV порвалъ съ ними: его политика проникнута мотивами личнаго честолюбія, личной мсти-

[1]) Ch. 2.

тельности. Во имя ихъ онъ дѣлаетъ завоеванія, во имя ихъ онъ иногда готовъ отказаться даже отъ всякихъ результатовъ войны, какъ въ Рисвикскомъ мирѣ, заключенномъ съ единственной цѣлью — «имѣть свободныя руки при открытіи испанскаго наслѣдства»[1]). И въ испанскомъ вопросѣ интересамъ Франціи — какъ это было ясно уже современникамъ — соотвѣтствовалъ гораздо болѣе первоначальный договоръ о раздѣлѣ, доставлявшемъ Франціи Лотарингію, Гюипискуа и преобладающее положеніе въ Италіи, чѣмъ утвержденіе бурбоновъ въ Мадридѣ, которое при этомъ могло быть достигнуто лишь европейской войной. Вольтеръ замѣчаетъ, что Людовикъ здѣсь дѣйствовалъ болѣе, какъ отецъ, чѣмъ какъ монархъ[2]) — но такъ, правда, дѣйствовало большинство монарховъ XVII и XVIII вѣковъ. Въ XVIII вѣкѣ Франція ослаблена; не опасаются болѣе ея стремленій къ всемірной монархіи, но политика остается такъ же случайной и хаотичной. Ни Испанія ни Австрія не могутъ внушать ей страха, но тѣмъ рѣзче обозначается конфликтъ съ Англіей, ищущей морского и колоніальнаго верховенства. Франція могла бы стремиться къ размежеванію своихъ колоніальныхъ интересовъ съ интересами Англіи, или, если бы это оказалось невозможнымъ, сосредоточить всѣ свои силы на ихъ защитѣ, создать дѣйствительно могущественный флотъ и не отвлекаться континентальной борьбой. Въ дѣйствительности не произошло ни того ни другого: не было достигнуто соглашенія съ Англіей, а національныя силы и національныя средства постоянно растрачивались въ войнахъ безплодныхъ и, такъ сказать, противорѣчивыхъ: то Франція защищаетъ Пруссію и мелкія нѣмецкія государства противъ имперіи, то посылаетъ свои войска на помощь послѣдней противъ Пруссіи. Особенно пагубной оказалась семилѣтняя война, гдѣ потеряна была Канада, и нанесенъ непоправимый ударъ колоніальному развитію Франціи[3]). Внѣшняя по-

[1]) Martin, Histoire de France, v. XIV, p. 234: il sacrifia l'intérêt de la France à une ambition dynastique.

[2]) Laurent, Histoire de droit de gens, v. XI, p. 112—113; cp. Legrelle, L'acceptation de testament de Charles II, roi d'Espagne par Louis XIV.

[3]) Шмоллеръ, безъ сомнѣнія, весьма преувеличивая, даже утверждаетъ: «когда бравыя войска прусскаго короля разбили французовъ при Росбахѣ, они одновременно рѣшили великій вопросъ міровой торговли и колоніальнаго развитія», и будто бы «безъ побѣды прусскихъ гренадеровъ и англійскаго флота не было бы теперь никакой англійской міровой торговли, и не существовало бы Соединенныхъ Штатовъ», и «на Огіо и Миссисипи, вѣроятно, говорили бы теперь по-французски, какъ въ Калькуттѣ, Бомбеѣ». См. его Studien über die wirthschaftliche Politik Friedrichs des Grossen — въ Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirthschaft, B. VIII, H. I, S. 53.

литика Іосифа II колебалась между авантюристичной программой раздѣла Ближняго Востока и крайней уступчивостью, которая сказалась въ отказѣ отъ необходимаго для австрійскихъ Нидерландовъ свободнаго выхода по Шельдѣ въ море и закрѣплена была договоромъ въ Фонтенбло[1]).

Конечно, нельзя отрицать, что эти военныя комбинаціи, предпріятія и авантюры часто имѣли за собой могущественныя экономическія причины. Шмоллеръ называетъ даже походъ Густава-Адольфа въ Германію шахматнымъ ходомъ въ борьбѣ за торговлю на Балтійскомъ морѣ[2]). Но, обычно, этотъ экономическій интересъ не отражался непосредственно: его представлялъ не заинтересованный классъ, а та монархическая власть, въ рукахъ которой сходились всѣ нити государственнаго аппарата: она оцѣниваетъ, насколько данный интересъ заслуживаетъ удовлетворенія, при чемъ, естественно, главнымъ критеріемъ становится выгода фиска. Конечно, съ другой стороны, мы видимъ въ XVIII вѣкѣ нѣсколько монарховъ, подобныхъ Петру I, Екатеринѣ II, Фридриху II: ихъ завоевательная политика руководится инымъ пониманіемъ raison d'état, и это пониманіе, im grossen und ganzen, было оправдано исторіей; не подлежитъ сомнѣнію, что пріобрѣтеніе Балтійскаго и Черноморскаго края составляло жизненную потребность для русскаго государства, какъ пріобрѣтеніе Помераніи и Силезіи — для Пруссіи[3]). Но видѣть въ нихъ типичныхъ представителей монархической политики XVIII вѣка столь же мало основательно, какъ и представлять себѣ этотъ вѣкъ эпохой повсемѣстнаго господства такъ называемаго просвѣщеннаго абсолютизма. Намъ достаточно здѣсь хотя бы вспомнить исторію нашей внѣшней политики при преемникахъ Петра, которая, впрочемъ, отнюдь не представляла чего-нибудь необычайнаго въ исторіи XVIII вѣка.

Корень зла лежалъ, впрочемъ, даже не въ этихъ мотивахъ династическаго честолюбія, не въ этихъ переживаніяхъ патримоніальнаго взгляда на государство. Онъ лежалъ въ хроническомъ отсутствіи равновѣсія между возможностями — матеріальными и духовными — государства и его затратами. Это — черта, которую мы почти

---

[1]) Wolf-Südenhorst, Oesterreich unter Maria Theresia, Joseph II und Leopold II, S. 239.

[2]) Studien, ibid., S. 51.

[3]) Даже въ такихъ предпріятіяхъ Екатерины, какъ система вооруженнаго нейтралитета, мы видимъ рядомъ съ извѣстнымъ славолюбіемъ и авантюризмомъ трезвый государственный расчетъ; см. Fauchille, La diplomatie française et la ligue des neutres de 1780, p. 354 и p. 581.

неизмѣнно открываемъ въ режимѣ абсолютизма, когда находящееся подъ нимъ государство принуждено вести интенсивную политическую жизнь. Отъ власти постоянно ускользаетъ память о томъ, что комплексъ силъ даннаго общественнаго союза есть величина ограниченная. Дѣло здѣсь не только въ элементарныхъ соображеніяхъ относительно государственнаго казначейства, изъ котораго идутъ средства на всѣ авантюры; дѣло въ сознаніи органической связи между всѣми этими силами — и тамъ, гдѣ оно утрачивается, тамъ постоянно начинается роковая болѣзнь абсолютизма — мегаломанія. Современное правовое государство создаетъ въ народномъ представительствѣ, окруженномъ публичностью, общественнымъ интересомъ и общественнымъ контролемъ, болѣе или менѣе чувствительный аппаратъ, который показываетъ, когда равновѣсіе нарушено. Средневѣковое феодальное государство, построенное на договорныхъ отношеніяхъ, на распыленіи imperium среди множества землевладѣльцевъ, создавало постоянное взаимопроникновеніе власти и общества, по крайней мѣрѣ верхнихъ слоевъ послѣдняго. Это государство содержалось рессурсами натуральнаго хозяйства съ примитивной организаціей управленія; внизу могъ испытываться болѣе или менѣе тяжелый гнетъ эксплуатаціи и поборовъ, но результаты этихъ поборовъ весьма мало сказывались наверху, и тамъ не скоплялось запаса, который далъ бы свободу и просторъ государственной власти въ ея замыслахъ и предпріятіяхъ. Требованія государства отъ общества оставались связаны традиціонными гранями; когда они выходили за ихъ предѣлы, новыя тяжести должны были утверждаться новымъ договоромъ. Абсолютно-бюрократическое государство располагало несравненно болѣе разнообразными и обильными источниками дохода, организація власти не переплеталась съ системой общественнаго права, но могла направляться единоличной волей главы государства. Естественно, внѣшняя политика XVIII вѣка менѣе всего можетъ быть названа экономичной: она вообще занимаетъ въ государствѣ мѣсто, далеко не согласованное съ другими сторонами его жизни, и требуетъ несравненно большихъ затратъ, чѣмъ это было возможно при сохраненіи равновѣсія; мѣры этого равновѣсія какъ бы не существуетъ.

Картина глубокаго истощенія государственныхъ рессурсовъ въ эту эпоху совершенно обычна. Прусское военное могущество было воздвигнуто на крайнемъ бюджетномъ напряженіи, котораго все-таки не хватало. Великій курфюрстъ не могъ бы содержать своей арміи — «eine formidable Armee», какъ онъ выражался, и въ мирное время безъ субсидій Испаніи, Голландіи, а послѣ Сенъ-Жерменскаго

мира — и Франціи, несмотря на всѣ его побѣды надъ сопротивленіемъ сословныхъ чиновъ[1]). Фридрихъ Великій насчитываетъ государственный ежегодный доходъ въ сумму, нѣсколько меньшую, чѣмъ 22 милл. талеровъ; изъ него на военныя потребности уходило всегда гораздо болѣе половины — можно сказать, что вся фискальная политика была приспособлена къ этимъ потребностямъ. Рядомъ съ обычными налогами пускались въ ходъ такъ называемые принудительные займы (Zwang-Anleihen), при помощи которыхъ покрывались экстренныя военныя нужды[2]). Тонкій и проницательный наблюдатель, Мирабо ясно видѣлъ, насколько все въ прусской монархіи подчиняется задачамъ военнаго могущества, насколько онѣ опредѣляютъ собой весь государственный бюджетъ, и какія опасности здѣсь кроются для будущаго Пруссіи[3]). То же самое — въ Австріи: Іосифъ II, который такъ нетерпѣливо переносилъ препятствія, создаваемыя его абсолютизму сопротивленіемъ сословій и провинцій, съ завистью смотрѣлъ на неисчерпаемые, какъ ему казалось, ресурсы Екатерины II. «Солдаты, мужики, обращенные въ рабовъ», говорилъ онъ Сегюру, «это — такое орудіе, которымъ можно уничтожить все, что угодно; приниженное дворянство считаетъ закономъ волю своей государыни, ея милость — цѣлью своей жизни. Ей стоитъ только отдать повелѣніе — и войска набираются, корабли спускаются на воду. Въ Россіи за приказаніемъ, какъ бы капризно оно ни было, слѣдуетъ повелѣніе»[4]). И при Маріи Терезіи и при Іосифѣ II, при всѣхъ различіяхъ ихъ внѣшней политики, военные расходы играли въ бюджетѣ первенствующую роль, какъ и международныя задачи господствовали надъ внутренними[5]). Знаемъ мы, наконецъ, какъ и

---

[1]) Schmoller, Staats- und Socialwissenschaftliche Forschungen, B. XI, H. 5, S. 42: die brandenburgisch-preussische Heeresverfassung unter dem grossen Kurfürsten.

[2]) Krug, Geschichte der preussischen Staatsschuld, S. 29; ср. въ Jahrbücher für Gesetzgebung, 1909, B. XXIII, H. 1, Schmoller, Historische Betrachtungen über Staatenbildung und Finanzentwickelung; въ его Forschungen, B. VII, H. 4, этюдъ Franz Schwartz, Organisation und Verpflegung der preussischen Landmilizen.

[3]) Monarchie prussienne, v. V, p. 170: «всюду въ Пруссіи видна идея общаго преобладанія военнаго элемента» (idée de la prééminence universelle du militaire); ср. v. I, p. 29 (характеристика великаго курфюрста и его преемниковъ), v. IV, p. 193 (бюджетъ) и т. д.

[4]) Ségur, Mémoires, souvenirs et anecdotes, v. II, p. 85. Размышленія Іосифа II о деспотизмѣ, какъ источникѣ сильной и счастливой политики Екатерины II, у Beer, Die erste Teilung Polens, Documente, S. 13, 15 etc.

[5]) Wolf-Südenhorst, S. 102, 276; П. Митрофановъ, Политическая дѣятельность Іосифа II, гл. IV и V.

во французскихъ бюджетахъ XVIII вѣка расходы на военныя и вообще внѣшне-политическія потребности совершенно опредѣляли ходъ государственнаго хозяйства; какъ попытка смягчить этотъ перевѣсъ, примѣненная послѣ смерти «короля-солнца» къ бюджету 1718 г., оказалась мало успѣшной; какъ внѣшняя политика Людовика XV заставляла его посягать даже на столь охраняемыя привилегіи высшихъ классовъ[1]). Слишкомъ рѣдко и слишкомъ случайно иностранная политика попадала въ руки людей, подобныхъ Аржансону, который въ своихъ мемуарахъ напоминалъ Людовику XV, что духъ завоеваній есть наслѣдіе первобытной дикости, что интересы Франціи требуютъ не расширенія владѣній, а свободы Италіи[2]); — подобныхъ Верженну, который наканунѣ революціи чувствовалъ всю необходимость для Франціи сосредоточиться на внутреннихъ реформахъ, и потому отказаться отъ всякаго авантюризма, стремясь только къ сохраненію мира[3]). Но не эти люди были типичными дипломатами, типичными государственными людьми XVIII вѣка. Все это достаточно объясняетъ намъ контрастъ между широкими программами просвѣщеннаго абсолютизма этого періода и его культурнымъ безплодіемъ. И здѣсь, несомнѣнно, — одинъ изъ главныхъ источниковъ кризиса, который переживаютъ европейскія абсолютныя монархіи наканунѣ революціи[4]).

Особенно ярко эти черты абсолютнаго государства проявляются на войнѣ. Здѣсь человѣческій матеріалъ еще меньше принимался въ соображеніе, чѣмъ денежныя средства: его легче было доставлять. Проблески иного взгляда можно извлечь изъ сочиненій Фридриха II, но это были проблески отвлеченной теоріи: на политикѣ короля они не оставляли слѣдовъ. Искусство беречь людей не отличало полководцевъ XVIII вѣка: оно отъ нихъ и не требовалось. И если Наполеонъ говорилъ, что на войнѣ результатъ есть все, и разъ онъ достигнутъ, число жертвъ не имѣетъ значенія; если онъ во время переговоровъ 1813 г., когда уже можно было предвидѣть исходъ борьбы, выражалъ готовность пожертвовать еще милліономъ солдатъ для удержанія границъ имперіи, даже такихъ отдаленныхъ, какъ иллирійская[5]), — онъ не говорилъ ничего отличнаго отъ господствую-

---

[1]) Цифры и характеристики бюджетовъ за періодъ 1715—1774 гг. у Clamageran, Histoire de l'impôt en France, v. III, p. 279, 368, 378, 456 etc.

[2]) Flassan, Histoire de la diplomatie française, v. V, p. 313.

[3]) Ibid., VII, p. 439.

[4]) Sorel, v. I, p. 92. Руссо въ 1772 г. писалъ: «je vois tous les Etats de l'Europe courir à leur ruine». Considérations sur le gouvernement de Pologne, ch. 1.

[5]) Sorel, v. VIII, p. 120.

щихъ въ XVIII вѣкѣ воззрѣній. Іосифъ II, самый яркій представитель просвѣщеннаго абсолютизма, если вѣрить Бретейлю, готовъ былъ пожертвовать 150.000 солдатъ ради пріобрѣтенія баварскаго наслѣдства[1]) — и въ своихъ размышленіяхъ императоръ, обсуждая желательную политику Австріи относительно Польши и Турціи, спрашивалъ себя, что лучше: пріобрѣтеніе Валахіи, или экономія въ 5—6 милліоновъ гульденовъ; потеря людьми здѣсь вовсе не принималась въ расчетъ[2]).

Естественно, подобная расточительность бросалась въ глаза тѣмъ рѣзче, чѣмъ ничтожнѣе были поводы и результаты войны, и наводили на размышленіе о томъ, насколько трудно международное спокойствіе совмѣстить съ монархическимъ полновластіемъ. Съ другой стороны, наличность военной силы часто разсматривалась, какъ выгодная статья дохода, и происходилъ настоящій торгъ людьми, которымъ пріобрѣли такую извѣстность мелкіе нѣмецкіе князья. Такъ, значительная часть англійскихъ солдатъ, которые сражались въ Америкѣ противъ возставшихъ колонистовъ, была куплена у этихъ князей: ландграфъ Гессенъ-Кассельскій доставилъ 12000, герцогъ Брауншвейгскій — болѣе 4000[3]). Откровенность, съ которой производился этотъ торгъ, возмущала даже Фридриха: «Вы дѣлаете мнѣ слишкомъ много чести», писалъ онъ въ 1776 г. Вольфу, «Если бы ландграфъ вышелъ изъ моей школы, онъ не продавалъ бы своихъ подданныхъ англичанамъ, какъ продаютъ свой скотъ на убой. Страсть къ низменной корысти (la passion d'un intérêt sordide) есть единственный мотивъ этого недостойнаго торга»[4]). Эта практика являлась, впрочемъ, достойнымъ дополненіемъ къ системѣ вербовки солдатъ, которая превращалась въ настоящую охоту за людьми и которую такъ систематически проводили прусскіе короли[5]); не даромъ Зонненфельдъ видѣлъ здѣсь даже

---

[1]) Въ депешѣ Верженну: «j'aurois volontier fait tuer 150 milles de ces hommes, dit l'Empereur, en m'exposant aux mêmes dangers». Приведено у Митрофанова, с. 313.

[2]) Beer, Documente, S. 56.

[3]) Nys, Etudes de droit international, série 2, p. 150.

[4]) Kapp, Soldatenhandel deutscher Fürsten nach America; Zimmermann, Die Kolonialpolitik Grossbritaniens, B. I, S. 405. Самъ Георгъ III, въ качествѣ ганноверскаго курфюрста, поставлялъ рекрутовъ Англіи въ Гибралтаръ и Минорку.

[5]) Въ указѣ ганноверскаго правительства 14 декабря 1731 г. предлагается обращаться съ прусскими вербовщиками «какъ съ ворами и разбойниками, какъ съ нарушителями общественнаго мира и гражданской свободы, и въ случаѣ признанія ихъ вины ихъ должно подвергать смертной казни. Если же

одинъ изъ стимуловъ, которые заставляютъ население эмигрировать и оставлять страну запустѣлой[1]).

Такова была форма, такъ сказать, внѣшней политики XVIII вѣка. Какое ей соотвѣтствовало содержаніе? Какой конкретный смыслъ лежалъ въ словахъ, которыя не сходятъ со страницъ политиковъ и публицистовъ, — raison d'état? Отвѣтъ, обыкновенно, дается простой ссылкой на теорію международнаго равновѣсія, связанную со всей исторіей новаго европейскаго государства. Забота о равновѣсіи вызвала рядъ мелкихъ и крупныхъ международныхъ конфликтовъ, съ которыми мы сталкиваемся на порогѣ новой исторіи; она лежитъ въ основѣ грандіозной борьбы габсбурговъ и бурбоновъ; ея символомъ можетъ служить портретъ Генриха VIII англійскаго, гдѣ король, стоявшій между Франціей и имперіей, какъ tertius gaudens, изображенъ держащимъ вѣсы европейскаго мира. Практика совершенно опредѣлилась въ XVI и XVII вѣкахъ; теорія получила детальную разработку въ XVIII вѣкѣ и стала какъ бы однимъ изъ догматовъ международнаго права. Въ глазахъ Монтескье это еще «новая болѣзнь вѣка»[2]). Впервые въ офиціальномъ актѣ терминъ «равновѣсіе» употребленъ въ утрехтскомъ договорѣ 1713 года. По убѣжденію Фридриха II, сохраненіе этого равновѣсія есть основа не только международнаго, но и внутренняго мира. «Спокойствіе Европы основывается, главнымъ образомъ, на поддержаніи этого равновѣсія, съ помощью котораго преобладающая сила одной монархіи уравновѣшивается соединенными силами нѣсколькихъ другихъ сувереновъ. Если бы это равновѣсіе разрушилось, можно было бы опасаться, что произойдетъ всеобщая революція, и что всеобщая монархія утвердится на обломкахъ троновъ тѣхъ сувереновъ, которые, раздѣлившись, слишкомъ ослабѣютъ. Только ихъ объединеніе можетъ поддержать въ Европѣ миръ и спокойствіе»[3]). Съ другой стороны, уже въ XVIII вѣкѣ раздавались голоса противъ этой идеи, дѣлались указанія на противорѣчіе съ ея принципомъ невмѣшательства и самостоятельности отдѣльныхъ государствъ[4]).

Для насъ важно не то, что эта теорія излагалась въ трактатахъ по международному праву, но то, что она существовала, какъ ходячая

они станутъ при поимкѣ защищаться, ихъ слѣдуетъ избивать до смерти или разстрѣливать».

[1]) Politische Abhandlungen (ed. 1777), S. 239.

[2]) Esprit des lois, l. X, ch. 2.

[3]) Antimachiavel, ch. 26.

[4]) Напр. Justi, Die Chimaere des Gleichgewichtes von Europa, oc. H. III: Erweis, dass ein Gleichgewicht unter den europäischen Mächten weder möglich sei, noch mit den Regeln der Gerechtigkeit und Staatkunst bestehen könne (S. 59).

истина, въ сознаніи людей, руководившихъ внѣшней политикой государствъ. Но, естественно, не самое равновѣсіе являлось въ ихъ глазахъ цѣлью: существенно было не сохранить балансъ вообще, а не дать ему нарушиться во вредъ данному государству. Правило политической мудрости предписывало бороться противъ территоріальнаго расширенія у соперника и компенсировать его собственными пріобрѣтеніями, но оно отнюдь не воспрещало нарушать международное равновѣсіе въ собственную пользу. Отсюда философы и публицисты постепенно вынесли убѣжденіе, что принципъ равновѣсія нисколько не обезпечиваетъ общеевропейскаго мира и мало способенъ обуздывать завоевательныя вожделѣнія.

Въ основѣ послѣднихъ лежала страсть, которая охватывала почти всѣхъ монарховъ Европы въ XVIII вѣкѣ — страсть къ расширенію территоріи. Здѣсь и они и вообще государственные люди этой эпохи, оказались какъ нельзя болѣе внимательными учениками Макіавелли, въ глазахъ коего «совершенно естественно и обычно желаніе расширить свои предѣлы; когда люди могутъ этого достигнуть, и достигаютъ — они весьма достойны похвалы и, во всякомъ случаѣ, не должны быть порицаемы»[1]. Изъ всѣхъ элементовъ государственнаго цѣлаго именно территорія занимала первенствующее мѣсто въ соображеніяхъ и расчетахъ правительствъ — быть можетъ, въ силу своего болѣе конкретнаго характера и въ силу переживаній патримоніальныхъ взглядовъ. Государство невольно представлялось, какъ обширное помѣстье, принадлежащее монарху, и могущество такъ же опредѣлялось пространствомъ, какъ соціальный вѣсъ крупнаго землевладѣльца — протяженіемъ его латифундій. Отсюда признаніе, что всякое территоріальное расширеніе есть благо. Дипломатія XVIII вѣка не думала ни о чемъ другомъ, и графъ Аранда, учившій молодого Сегюра, что округленіе владѣній есть альфа и омега дипломатическаго искусства, воспроизводилъ общепризнанный взглядъ[2]. Иногда расширеніе оправдывалось идеей провиденціальныхъ границъ даннаго политическаго цѣлаго — особенно это можно видѣть на исторіи Франціи, гдѣ «естественныя границы» возводились къ Цезарю и Страбону, и на нихъ постоянно

---

[1]) Il principe, c. 3.

[2]) Mémoires, souvenirs et anecdotes, v. I, p. 278: «allons, je crois pour une fois là avoir dit assez... Vous savez bien à présent, que toutes les puissances veuillent conserver leurs saillies, remplir leurs échancrures et s'arrondir enfin suivant l'occasion. Eh bien, mon cher, une leçon suffit, car voilà toute la politique. Entendez-vous? Comprenez-vous?»

ссылались[1]). Конечно, принималось въ соображеніе не одно количество квадратныхъ миль,—входила сюда, такъ сказать, и экономическая расцѣнка сообразно большему или меньшему плодородію, промышленному развитію, густотѣ населенія, подобно тому, какъ въ крупномъ имѣніи разные участки имѣютъ различную цѣну; но все-таки общая точка зрѣнія носила глубоко матеріалистическій отпечатокъ. Мысль, что не всякое территоріальное приращеніе увеличиваетъ крѣпость даннаго государства, что оно можетъ оказаться жерновомъ, тянущимъ его книзу — въ общемъ была чужда этой эпохѣ: тогда не задавались вопросами, какія выгоды извлекала Австрія изъ того обстоятельства, что война за испанское наслѣдство доставило ей Бельгію и Неаполь. Принципъ равновѣсія былъ здѣсь, очевидно, не причиной, а слѣдствіемъ: онъ поддерживался, какъ необходимая реакція, противъ этой необузданной погони за территоріальными расширеніями. Можно сказать, что, несмотря на плачевные результаты политики Людовика XIV, завѣты кардинала Ришелье были побѣждены завѣтами короля, по словамъ котораго «расширеніе предѣловъ государства есть самое пріятное и самое достойное занятіе для сувереновъ»[2]). Слова Екатерины II: «qui ne gagne rien, perd» могли бы также служить девизомъ международной политики ея времени. Имъ не колебался слѣдовать ни Іосифъ II, который былъ охваченъ этой страстью[3]), ни Фридрихъ II, который не скрывалъ своихъ мнѣній не только въ своихъ письмахъ[4]), но и въ литературныхъ произведеніяхъ, преслѣдовавшихъ апологетическія цѣли. «Изъ всего наслѣдія императора Силезія есть та область, на которую мы имѣемъ всего больше права и которая расположена наиболѣе благопріятно для бранденбургскаго дома; простая справедливость была здѣсь предъявить свои права и воспользоваться

---

1) Sorel, v. I, p. 259.

2) Lemontey, Monarchie de Louis XV, p. 369.

3) Письмо Верженна къ Бретейлю 9 марта 1775 г.: «c'est son âme, qui s'est exprimé... lorsque... il vous a dit, qu'il lui paraissait impossible de n'avoir pas toujours une provision de désir suffisant pour soutenir l'activité, parce qu'il voyait, que tout homme devait toujours vouloir et penser à augmenter son avoir». Приведено у Митрофанова, с. 107.

4) Oncken, Das Zeitalter Friedrich des Grossen, B. I, S. 292; письмо короля къ Подевильсу: «я даю вамъ задачу. Если держать въ рукахъ благопріятный случай, нужно имъ пользоваться, или нѣтъ? Я готовъ со своими войсками. Если я не использую своихъ приготовленій, у меня останется на рукахъ богатство, которое я не буду въ состояніи употребить въ дѣло; если же я его примѣню, то скажутъ, что я не пропустилъ случая воспользоваться превосходствомъ надъ моими сосѣдями».

смертью императора для ея захвата». Въ позднѣйшей редакціи Histoire de mon temps мы встрѣчаемъ знаменитое мѣсто, которое доставило не мало затрудненій нѣмецкимъ историкамъ, считающимъ своей обязанностью доказывать, что король здѣсь былъ несправедливъ къ самому себѣ: «Надо прибавить сюда армію, которая готова была выступить въ походъ, полныя кассы, а можетъ-быть, и желаніе создать себѣ имя: все это привело короля къ войнѣ съ Маріей Терезіей»[1]). Дѣйствительная цѣнность всѣхъ этихъ территоріальныхъ пріобрѣтеній была весьма различна, но они всѣ разсматривались какъ благо, какъ нѣчто такое, къ чему государство должно, естественно, тяготѣть.

Отсюда же въ XVIII вѣкѣ періодическое появленіе и относительный успѣхъ программъ, стремящихся къ общеевропейской пертурбаціи и къ полной перекройкѣ политической карты Европы. Какъ типичны эти авантюристы Герцъ и Альберони, которые на двухъ концахъ Европы пришли къ одному плану — зажечь общеевропейскій пожаръ, среди котораго произойдетъ полное перемѣщеніе международныхъ силъ: послѣдніе станутъ первыми, и обратно! Но подобный авантюризмъ увлекалъ и болѣе трезвыхъ государственныхъ людей, у которыхъ слишкомъ легко стирались границы реальнаго и возможнаго. Достаточно вспомнить хотя бы исторію греческихъ проектовъ[2]). И если этотъ духъ съ несравненной яркостью и блес-

---

[1]) Излагая происхожденіе семилѣтней войны, Фридрихъ, съ одной стороны, указываетъ, что онъ дѣйствовалъ по мотивамъ простого самосохраненія, предвидя честолюбіе и мстительность Маріи Терезіи, которая менѣе всего могла бы безъ борьбы примириться съ усиленіемъ Пруссіи; но въ то же время онъ не скрываетъ, что къ рѣшительному шагу — вторженію въ Саксонію — его побудила возможность сдѣлать этотъ шагъ — успѣхъ займа, наличность достаточнаго вооруженія и фуража, достиженіе полнаго комплекта въ войсковыхъ частяхъ; ср. у Ranke, Ursprung des siebenjährigen Krieges, S. 69. Въ нѣмецкой исторіографіи существуетъ разногласіе взглядовъ на роль Фридриха II въ возникновеніи семилѣтней войны: Нодэ въ своей работѣ, помѣщенной въ Historische Zeitschrift, 55 и 56, Friedrich der Grosse von dem Auslauf des siebenjährigen Krieges; — здѣсь за нимъ слѣдуетъ извѣстный историкъ Козеръ въ монографіи Friedrich der Grosse, B. II, H. 1, S. 3, — доказываетъ, что Фридрихъ былъ вынужденъ къ войнѣ; напротивъ, Леманъ отстаиваетъ, что прусскій король самъ былъ ея иниціаторомъ; см. его Friedrich der Grosse und der Ursprung des siebenjährigen Krieges. Въ русской литературѣ вопросъ разсмотрѣнъ въ III главѣ диссертаціи Е. Н. Щепкина, Русско-австрійскій союзъ. Историческій смыслъ семилѣтней войны, конечно, не опредѣляется въ зависимости отъ того или другого отвѣта; см. у Козера, B. II, H. 1, S. 331 — письмо датскаго посланника, доказывающее, насколько и современникамъ было ясно различіе поводовъ и основныхъ причинъ ея.

[2]) О легкости, съ которой поддался имъ Іосифъ II и вообще пошелъ на-

комъ возрождается въ Наполеонѣ, въ его идеяхъ всемірной монархіи и всемірной гегемоніи, то психологически онъ имѣлъ въ XVIII вѣкѣ цѣлый рядъ менѣе даровитыхъ и менѣе счастливыхъ носителей.

Естественно, такая жажда территоріальныхъ расширеній и желаніе пользоваться для нихъ всевозможными коньюнктурами мало способствовали крѣпости международнаго права. Лоренсъ указываетъ на громадное значеніе дѣятельности Гуго Гроція, который ввелъ въ сознаніе европейскихъ народовъ необходимость правового регулированія ихъ взаимныхъ отношеній и иллюстрируетъ это контрастомъ между нравами въ эпоху тридцатилѣтней войны и международной практикой XVIII вѣка[1]). Въ дѣйствительности приходится признать указанный контрастъ весьма преувеличеннымъ. Въ смыслѣ соблюденія договоровъ и обязательствъ вѣкъ Фридриха II мало ушелъ впередъ отъ вѣка Людовика XIV; достаточно вспомнить хотя бы исторію прагматической санкціи. Что касается до варварства и жестокости на войнѣ, то многіе эпизоды семилѣтней войны живо переносятъ насъ ко временамъ Тилли и Валленштейна, ко днямъ разрушенія Магдебурга и т. п.[2]). Простое чтеніе Вольфа и Ваттеля обнаруживаетъ, какой незначительный прогрессъ произошелъ въ развитіи международнаго правосознанія. Можемъ ли мы, впрочемъ, и a priori предполагать обратное въ эпоху, когда въ отношеніи къ иностранцамъ дѣйствовало еще droit d'aubaine — институтъ, признанный тогдашнимъ правомъ и требовавшій для своей отмѣны спеціальнаго между государствами договора. Raison d'état высоко стоялъ надъ всякими правовыми соображеніями. Было бы, конечно, нѣсколько наивно ставить, какъ

встрѣчу фантастическимъ планамъ Россіи, — у Ranke, Die deutschen Mächte und der Fürstenbund; B. I, S. 129; ср. характерный разсказъ Сегюра, Mémoires, v. I, p. 382, какъ Потемкинъ признавалъ разрушеніе Турціи дѣломъ совершенно легкимъ: Турція — «une empire à l'agonie, un faible colosse qui tombe en ruines»... ничего не стоитъ нанести ей послѣдній ударъ. Аналогичный отзывъ Екатерины II — ibid., p. 401.

[1]) Lawrence, The principles of international law, p. 53; близка къ нему оцѣнка S. Maine, International law, p. 23. Весьма преувеличенную роль Гроцію и Ваттелю приписываетъ и Tarde, Les transformations du droit, p. 154—156. Онъ объясняетъ, что признаніе обязательности международнаго права объясняется «du succès, qu'ont en leur temps les ouvrages de Grotius et de Vattel, c'est à dire de l'adhésion enthousiaste, donnée à leurs formules».

[2]) Напримѣръ битва при Цорндорфѣ. Ср. письмо Станислава-Августа 26 іюня 1773 г. объ эксцессахъ австрійскихъ войскъ въ Польшѣ и холодный отвѣтъ императрицы, Beer, Documente, S. 94. Общая оцѣнка у Laurent, v. XI, p. 150: c'est toujours la politique de Louis XIV, le despotisme à l'intérieur et la force dans les relations internationales.

это дѣлалъ Лоранъ, въ вину Фридриху II его извѣстныя слова относительно обязательности договоровъ: «нашъ долгъ — заботиться о благѣ нашихъ народовъ; какъ только мы видимъ опасность даннаго союза, мы скорѣе должны его нарушить, чѣмъ подвергаться этой опасности: здѣсь монархъ долженъ принести жертву благу своихъ подданныхъ... Тѣ, кто строго осуждаютъ подобное поведеніе, принадлежатъ къ людямъ, которые разсматриваютъ данное слово, какъ нѣчто священное и нерушимое; они правы въ качествѣ частныхъ людей, и я соглашаюсь съ ними: для нихъ честь стоитъ выше интереса. Но монархъ, который связываетъ себя обязательствомъ, обязываетъ не только самого себя: онъ подвергаетъ тысячамъ несчастныхъ случаевъ огромныя государства и провинціи, и лучше, чтобы онъ нарушилъ свой договоръ, чѣмъ чтобы его народъ погибъ. Какой глупецъ будетъ колебаться въ рѣшеніи этого вопроса[1])?» И современное международное право признаетъ, что обязательность соблюденія договоровъ имѣетъ свои предѣлы: но важно, какъ далеко они проведены; важно, какъ истолковывается та необходимость, которая способна оправдать ихъ нарушеніе. Именно эта сторона характерна для XVIII вѣка, который могъ дать такой длинный рядъ иллюстрацій къ наблюденіямъ Сенъ-Симона и Лейбница относительно вѣроломства, отличающаго международныя отношенія.

Но слабость договоровъ — это лишь одно и далеко не самое яркое примѣненіе принципа, что raison d'état освящаетъ всѣ средства. Въ концѣ XVII вѣка Уикфоръ въ своей книгѣ далъ методическую защиту тезиса: «позволительно для посланника подкупать министровъ при дворѣ, при которомъ посланникъ аккредитованъ». Доказывать это — значило ломиться въ открытую дверь. Въ сборникѣ афоризмовъ, являющемся своего рода vade mecum дипломатическаго персонала и составленномъ въ началѣ XIX вѣка, авторъ его Кёльбе прямо указываетъ, насколько эта служба невозможна безъ подкуповъ, тайныхъ фондовъ и т. п.[2]). Кругъ лицъ, которымъ давались субсидіи, былъ весьма разнообразенъ. Нечего и говорить, что не

---

[1]) Histoire de mon temps, Avant-propos въ Oeuvres, v. II, p. XXVII. Какъ справедливо указалъ Онкенъ, эта мысль гораздо рѣзче выражена у Спинозы въ Tractatus theologo-politicus, c. 3, § 14; впослѣдствіи ее развилъ Гегель.

[2]) Kölbe, Betrachtungen über Diplomatie (напечатаны въ 1838 г., но написаны гораздо раньше). Указавъ на распространенность подкупности, авторъ напоминаетъ, насколько здѣсь важна степень: «aber es giebt der Bestechungen mancherlei, und von vollkommener Unbestechlichkeit zur Feilheit giebt es so viele Stufen, als von Vernunft zum Wahnsinn». Нѣкоторые совѣты довольно пикантны, напримѣръ: какъ подкупать тѣхъ, кому нельзя давать денегъ.

стѣснялись брать и нѣмецкіе князья — начиная съ «великаго курфюрста» Фридриха-Вильгельма, котораго нѣмецкая историческая литература окружила такимъ ореоломъ. За борьбой двухъ главныхъ шведскихъ партій XVIII вѣка стояло соперничество Россіи и Франціи, которое велось путемъ систематическаго подкупа этихъ партій. Во Франціи роли перемѣнились: прежде Людовикъ XIV оплачивалъ Карла II, теперь англійскую субсидію получаетъ Дюбуа, и въ результатѣ снова естественное соперничество Англіи и Франціи замѣняется страннымъ сближеніемъ[1]). Извѣстно, что такую субсидію получила Екатерина II, въ бытность свою великой княгиней, отъ Англіи съ цѣлью противодѣйствія французскому вліянію[2]). Субсидіи одинаково мало шокировали и принимающихъ и дающихъ, и понятія о позволенномъ въ этихъ дѣлахъ, вѣроятно, не очень были далеки отъ уровня общественной нравственности, существовавшаго въ наше время въ дореформенной Персіи и Турціи[3]). Столь же принято было въ международной практикѣ возбуждать внутреннія смуты и затрудненія въ тѣхъ государствахъ, которыя въ данную минуту требовалось ослабить — и здѣсь самыя преданныя монархическому легитимизму правительства не стѣснялись подавать руку мятежникамъ и революціонерамъ, держать эмиссаровъ и т. п. Извѣстно, какія затрудненія создавались для вѣнскаго двора отъ воздѣйствій Франціи въ эпоху Людовика XIV, а впослѣдствіи — Пруссіи на Венгрію. Послѣ этого не удивительно, если считалось, напримѣръ, возможнымъ инсценировать разбойническія нападенія на курьеровъ, везущихъ важныя дипломатическія бумаги. Перспектива территоріальнаго расширенія освящала всевозможныя средства.

На фонѣ этихъ воззрѣній и этой практики мы должны разсматривать и то событіе изъ исторіи международной политики XVIII вѣка, которое наиболѣе расходится и съ современнымъ моральнымъ чувствомъ, распространеннымъ въ средѣ европейскихъ обществъ, и съ ихъ правосознаніемъ[4]). Нельзя сказать, чтобы такая оцѣнка была

---

[1]) Непопулярность этого новаго сближенія выразительно передается въ мемуарахъ Сенъ-Симона. Mémoires, v. XII (éd. 1865), p. 14: «Dubois, qui avait enchaîné la France à l'Angleterre»; ср. v. X, p. 273; v. XI, p. 397. По энергичному выраженію Массильона о политикѣ кардинала, «ce n'était pas une alliance, c'est une prostitution».

[2]) Сборникъ Русскаго Историческаго Общества, т. VII, с. 73.

[3]) См. характеристику пріемовъ во внѣшней политикѣ Фридриха II у Мирабо, который вообще такъ склоненъ выступать апологетомъ короля и даже пытается снять съ него отвѣтственность за участіе въ раздѣлѣ Польши. Monarchie prussienne, v. I, p. 104, 127.

[4]) Въ настоящее время немногіе не-прусскіе историки отважились бы

чужда и современникамъ событія: въ глазахъ Бёрка раздѣлъ Польши разрушилъ всю систему, обезпечивающую независимость Европы; для Макинтоша онъ обозначалъ убійство націи; австрійскій министръ Кауницъ видѣлъ всѣ пагубные результаты раздѣла для международной европейской морали[1]). Въ дѣйствительности, однако, мысли и проекты всевозможныхъ раздѣловъ постоянно всплываютъ въ XVIII вѣкѣ и совсѣмъ не представляются чѣмъ-то исключительно одіознымъ. Людовикъ XIV считалъ совершенно въ порядкѣ вещей раздѣлъ испанской монархіи габсбурговъ, который и произошелъ по утрехтскому миру; здѣсь, конечно, можно было ссылаться на разнородность, въ національномъ и культурномъ смыслѣ, частей этой монархіи; но когда вѣсъ Франціи такъ упалъ въ борьбѣ съ коалиціей, не менѣе естественнымъ признается ея раздѣлъ. Противники Маріи Терезіи передъ силезской войной, заключая нимфенбургскій договоръ, такъ же серіозно думали о раздѣлѣ Австріи, какъ императрица, въ союзѣ съ Россіей, Саксоніей и Ганноверомъ, имѣла въ виду раздѣлъ Пруссіи. При Карлѣ XII, Россія, Данія, Саксонія и Ганноверъ готовились подѣлить Швецію — планъ, неоднократно вновь появляющійся въ XVIII вѣкѣ: въ своихъ письмахъ Густавъ III предчувствуетъ приближеніе момента, «когда сосѣднія державы захотятъ воспользоваться нашими внутренними смутами и насъ расчленить». Такой же страхъ — весьма основательный, какъ показала позднѣйшая исторія, — испытывала Венеція, столь недостаточно защищенная противъ австрійскихъ домогательствъ. Мысль о дѣлежѣ Турціи всплываетъ періодически: въ эпоху союза Екатерины II и Іосифа II она начинаетъ казаться недалекой отъ осуществленія, и Іосифъ обнадеживаетъ императрицу, что она въ скоромъ времени будетъ имѣть случай поставить Эдипа на аѳинской сценѣ. Проекты польскаго раздѣла также имѣютъ давнюю исторію[2]); мы встрѣчаемся съ ними еще въ эпоху Петра Великаго: въ 1700 г. о немъ вели переговоры Швеція и Пруссія, въ 1713 г. — Пруссія и Россія. Слишкомъ соблазнительно дѣйствовала возможность достигнуть такимъ путемъ территоріальнаго расширенія. Что касается до равновѣсія, то оно не нарушалось при такъ называемой systême de copartageant, согласно коей, послѣ раздѣла земельныя приращенія у всѣхъ участниковъ его должны быть совершенно равны. Отношеніе къ этимъ пріобрѣтеніямъ вообще было вполнѣ матеріа-

---

вспомнить вмѣстѣ съ Бееромъ по поводу раздѣла Польши, что «Weltgeschichte ist ein Weltgericht». Die erste Theilung Polens, B. II, S. 319.

[1]) Vivenot, Zur Genesis der zweiten Theilung Polens, S. 7.

[2]) Sorel, La question d'Orient au 18-ième siècle, p. 142.

листическое: моральный ущербъ, вызываемый раздробленіемъ націи, не принимался вовсе во вниманіе[1]). Дипломатія, поглощенная мыслью о территоріи, проходила мимо различія между страной, представляющей, подобно Австріи, амальгаму народностей, и страной, на пространствѣ которой обитаетъ единая по языку, религіи, культурѣ національность.

На той же почвѣ выростаютъ многообразные проекты обмѣновъ, которые на первый взглядъ поражаютъ своей странностью. Почему Станиславъ Лещинскій, не утвердившійся на польскомъ престолѣ, въ возмѣщеніе получилъ Лотарингію, а герцогъ лотарингскій, за счетъ котораго дѣлалось это возмѣщеніе, въ свою очередь, пріобрѣлъ компенсацію въ Тосканѣ? Почему курфюрстъ баварскій, владѣнія котораго Іосифъ II хотѣлъ присоединить къ Австріи, долженъ былъ сдѣлаться повелителемъ Бельгіи? Съ точки зрѣнія господствовавшихъ тогда понятій, обмѣнъ былъ справедливъ, если новое владѣніе и въ смыслѣ территоріальнаго протяженія, и въ смыслѣ количества населенія, и въ смыслѣ доходовъ не хуже прежняго; при этихъ условіяхъ монархъ, мѣняя резиденцію, не долженъ былъ считать себя обиженнымъ. Нигдѣ переживаніе патримоніальнаго взгляда на государство не чувствуется такъ сильно, нигдѣ монархъ не приближается такъ къ положенію частнаго владѣльца; его связь съ данной страной становится похожа на простую историческую случайность: разрывъ ея не поражаетъ чувствительной ткани государственнаго организма. Если признавалось право, то именно лишь за монархомъ, а не за его подданными. Идея націи была вполнѣ чужда кругу понятій, которыя обращались во внѣшней политикѣ XVIII вѣка, и самое международное общеніе разсматривалось какъ общеніе монарховъ.

Въ этой обстановкѣ и сложился взглядъ, что обычная этому вѣку монархическая власть по существу не благопріятна для сохраненія мира — взглядъ, который въ той или иной формѣ всплываетъ

---

[1]) Декларація о первомъ польскомъ раздѣлѣ гласила: «les acquisitions devront être parfaitement égales». Въ документахъ, относящихся до польскаго раздѣла, вообще часто стирается граница, отдѣляющая реализмъ и цинизмъ. О «справедливости» здѣсь вспоминаютъ, лишь подкрѣпляя требованіе равенства пріобрѣтаемыхъ владѣній или, по крайней мѣрѣ, устраненія «слишкомъ большихъ неравенствъ» (trop grande inégalité); см. особенно Observations fondées sur l'amitié et la bonne foie у Beer, Documente, S. 115, 121. Если Марія Терезія съ большой борьбой согласилась на раздѣлъ, то неясно, насколько здѣсь говорило чувство «монархической чести», и насколько — нежеланіе усиливать Пруссію; см. Koser, B. II, H. 2, S. 475. У Іосифа II, какъ извѣстно, этихъ сомнѣній не было.

на страницахъ столь непохожихъ писателей, какъ Монтескье, Руссо, Дидро, Гольбахъ, Честерфильдъ, и который могъ бы найти подтвержденіе въ компетентномъ свидѣтельствѣ Людовика XIV, сказавшаго во время переговоровъ съ Англіей относительно раздѣла испанскаго наслѣдства: «англичане слишкомъ дорожатъ свободой, чтобы любить войну: война есть самое естественное орудіе произвольной власти» (pouvoir arbitraire)[1]). Въ особенности знаменательно было мнѣніе Монтескье, который не только не былъ ослѣпленъ антимонархическими предубѣжденіями, но и являлся въ извѣстныхъ предѣлахъ апологетомъ войны[2]), — расходился, во всякомъ случаѣ, здѣсь съ пасифистскимъ настроеніемъ своего вѣка. Его слова: «духъ республики есть миръ и умѣренность, духъ монархіи — война и завоеваніе» (l'agrandissement) — не были забыты во время великой революціи[3]).

Въ своей Monarchie Prussienne Мирабо утверждалъ, что деспотизмъ царитъ въ Европѣ повсюду, кромѣ Англіи. Выдѣляясь по своему политическому устройству, она рѣзко отличалась и по общему духу своей внѣшней политики. Не то, конечно, чтобы послѣдняя была отмѣчена большей принципіальностью или большимъ признаніемъ правовыхъ началъ. Когда впослѣдствіи Александръ I предлагалъ англійскому правительству реформировать морское международное право на началахъ права естественнаго — Питтъ отвѣтилъ словами, которыя для англійскихъ государственныхъ людей имѣли значеніе аксіомы: «этому естественному праву, которое существуетъ только въ книгахъ, Англія противопоставляетъ дѣйствительное естественное право, вытекающее изъ формулы: salus populi summa lex». Если Фридрихъ безъ предупрежденія вторгался въ Силезію, то англичане безъ предупрежденія начинали военныя дѣйствія противъ французскаго и испанскаго флота. Международная политика Англіи скорѣе даже характеризуется полной откровенностью, отсутствіемъ желанія укрыться за благовидные предлоги и безусловнымъ признаніемъ raison d'état за дѣйствительный критерій.

---

[1]) Laurent, Histoire du droit de gens, v. XI, p. 15.

[2]) Esprit des lois, X, ch. 2 («le droit de la guerre dérive donc de la nécessité et du juste rigide»), ch. 3 (du droit de conquête etc.).

[3]) Ibid., IX, ch. 2; ср. отзывъ Руссо въ Jugement sur le projet de paix perpétuelle de S. Pierre: у монарховъ есть только два занятія — расширять свое внѣшнее владычество и дѣлать его болѣе абсолютнымъ внутри; остальное — лишь предлоги («Toute autre vue... on ne leur sert que de prétexte; telles sont celles du bien public, du bonheur des sujets, de la gloire des nations»).

Но содержаніе этого raison d'état понималось значительно иначе, чѣмъ на континентѣ: индивидуальныя желанія монарха далеко отступали передъ тѣми національными интересами, которые были представлены въ конституціонной жизни страны и обезпечены ея механизмомъ. Послѣ переворота 1688 года, создавшаго верховенство парламента надъ королевской прерогативой, въ Англіи невозможна была та династическая политика и тѣ династическія войны, которыя занимаютъ значительную часть европейской исторіи XVII и XVIII вѣковъ. «Вліяніе короны», въ которомъ Беркъ былъ склоненъ увидѣть воскресеніе стараго абсолютизма[1]), въ дѣйствительности, никогда не могло пересилить гегемоніи джентри — и самое это вліяніе принуждено было дѣйствовать черезъ парламентъ, создавая тамъ партію «королевскихъ друзей» и вообще стремясь къ фактическому ослабленію парламентской независимости, къ фактическому устраненію различія между статутомъ и ордонансомъ — различія, санкціонированнаго въ биллѣ о правахъ. Извѣстно, насколько ограниченный успѣхъ имѣли эти попытки — и всего лучше можемъ мы оцѣнить контрастъ между Англіей и остальной Европой, вспомнивъ, какъ мало отразилась на англійской политикѣ личная унія съ Ганноверомъ: при всемъ желаніи Георги никакъ не могли использовать ресурсы Англіи въ ганноверскихъ интересахъ. Съ другой стороны, недовольство, созданное въ сѣверо-американскихъ колоніяхъ, направлено, прежде всего, противъ парламента, въ которомъ колонисты видятъ органъ враждебныхъ имъ интересовъ, направляющій англійскую политику: не даромъ Джефферсонъ и Франклинъ доказывали, что колоніи должны повиноваться лишь королю, а не парламенту, ссылаясь на примѣръ Шотландіи до 1707 года[2]).

Англійская внѣшняя политика рѣзко окрашена классовыми интересами, какъ ими окрашена и внутренняя жизнь страны, гдѣ центръ тяжести передвинулся отъ короны къ парламенту и общественнымъ группамъ, въ немъ представленнымъ; поэтому мотивы этой политики создаются не придворными интригами и не фантастическими замыслами руководителей государственнаго механизма, смотрящихъ на подвластное общество, какъ на пассивную массу — они непосредственно создаются взаимными отношеніями общественныхъ группъ, носителей этихъ реальныхъ интересовъ. Среди нихъ первенствующее мѣсто занимаютъ интересы коммерческіе. Здѣсь есть

---

[1]) Works, v. I (ed. 1854). Thoughts on the cause of the present discontent, p. 313 (опубликовано въ 1770 г.).

[2]) Lecky, History of England, v. III, ch. 12; Г. Кохъ, Очерки по исторіи политическихъ идей и государственныхъ учрежденій, с. 300.

извѣстное сходство съ Голландіей, гдѣ генеральные штаты также явились, прежде всего, представительствомъ торговой аристократіи; но въ Англіи горизонты торговой и колоніальной политики были гораздо шире, и послѣдняя не связана была въ такой степени съ привилегированными компаніями: англійская колонизація весьма рано вышла за предѣлы той системы торговыхъ факторій, перерасти которую голландская оказалась не въ состояніи[1]). Съ полной ясностью коммерческіе интересы, какъ пружины англійской внѣшней политики, выступаютъ въ эпоху войны за испанское наслѣдство. Можно удивляться, что Маколей не взглянулъ глубже на причины этой войны, которая дѣйствительной цѣлью ставила себѣ вовсе не защиту европейскаго равновѣсія, а прежде всего обезпеченіе англійской торговли съ испанскими колоніями[2]). Когда эта цѣль была достигнута, Англія отступилась отъ коалиціи, вынося изъ войны въ качествѣ главнаго приза асіенто, обезпеченное утрехтскимъ міромъ[3]) — асіенто, въ силу котораго англичане получили возможность переправить въ испанскія колоніи почти 150.000 негровъ.

---

[1]) Въ маломъ видѣ типъ такого государства съ господствомъ коммерческихъ интересовъ во внѣшней политикѣ на континентѣ Европы всего лучше представленъ нѣмецкими ганзейскими городами и особенно Гамбургомъ, борьбѣ котораго съ Пруссіей Шмоллеръ посвящаетъ весьма интересныя страницы въ этюдахъ объ экономической политикѣ Фридриха — въ Jahrbuch, B. VIII, H. 4, S. 81.

[2]) War of succession in Spain въ Historical and critical essays, v. II. Англія, дѣйствительно, ревниво охраняя европейское международное равновѣсіе, просто имѣла въ виду уничтожить опасную торговую конкуренцію, создающуюся на основѣ политическаго могущества. «Въ то время какъ Англія», писалъ Сенъ-Симонъ, «поражала міръ громкими словами: «противовѣсъ» и «равновѣсіе державъ», она захватывала морскую и торговую гегемонію». Mémoires, v. X, p. 285. Отсюда ея горячее стремленіе защищать прагматическую санкцію и неприкосновенность австрійскихъ владѣній, ибо ослабленіе Австріи весьма усиливало бы Францію и Испанію. Необходимость поддержки Австріи, съ точки зрѣнія реальныхъ интересовъ Англіи, была подробно обоснована въ трактатѣ, приписанномъ Уольполю: «Замѣтки на прагматическую санкцію».

[3]) Lecky, History of England in the 18 century, v. II, p. 98; Michael, Englische Geschichte im 18. Jahrhundert, B. I, S. 220; Я. Гуревичъ, Происхожденіе войны за испанское наслѣдство; George Scelles, La traite négrière aux Indes de Castille. Contrats et traités (написано по даннымъ испанскихъ и англійскихъ архивовъ; выясняетъ огромную важность асіенто для пониманія всей колоніальной исторіи XVIII вѣка). О значеніи утрехтскаго договора у Seely, The expansion of England, p. 143: «въ нашемъ обзорѣ эта дата является столь же значительной, какъ и дата армады; утрехтскій договоръ означаетъ начало англійской гегемоніи. Въ эпоху армады Англія впервые вступаетъ въ состязаніе; въ Утрехтѣ она получаетъ призъ».

Съ этой эпохи всѣ усилія Англіи направлены къ двумъ цѣлямъ: обезпеченію морской гегемоніи и созданію колоніальнаго могущества. Отсюда безпощадная борьба противъ созданія внушительнаго французскаго флота: голландскій теперь казался уже менѣе опаснымъ; отсюда тѣ насилія на морѣ даже во время мира и по отношенію къ нейтральнымъ, которыя вызвали, какъ реакцію, вооруженный нейтралитетъ; отсюда, наконецъ, настойчивые призывы въ XVIII вѣкѣ къ образованію европейской коалиціи противъ британскаго властолюбія, болѣе опаснаго, чѣмъ властолюбіе Людовика XIV — призывы, особенно раздающіеся въ Голландіи, готовой забыть и традиціонную враждебность къ Франціи и близость въ эпоху оранскаго дома къ Англіи[1]). Именно господство торговыхъ интересовъ сообщаетъ англійской политикѣ особенный активный характеръ. «Существуетъ общее мѣсто», говоритъ въ своей замѣчательной книгѣ о расширеніи Англіи Сили, «относительно связи торговли и мира, и дѣлалось заключеніе, что войны въ новой Англіи должны быть приписаны вліянію феодальной аристократіи. Намъ говорятъ: аристократія, естественно, стремится къ войнѣ, такъ какъ она сама военнаго происхожденія, а купцы, естественно, желаютъ мира, такъ какъ во время его они могутъ непрерывно производить торговлю. Вотъ хорошій образчикъ апріорнаго мышленія въ политикѣ! Почему же мы стали завоевывать Индію? Не было ли это прямымъ послѣдствіемъ торговли съ Индіей? А вѣдь это только наиболѣе яркое проявленіе закона, который такъ обнаруживается въ англійской исторіи XVII и XVIII вѣковъ — закона тѣсной связи между войной и торговлей: въ теченіе этого періода торговля, естественно, ведетъ къ войнѣ, а война благопріятствуетъ торговлѣ»[2]).

Итакъ, съ торговыми интересами неразрывно связаны колоніальные. Вернеръ Зомбартъ показалъ, какое видное мѣсто занимаютъ колоніальныя предпріятія въ образованіи европейскаго капитализма вообще, какая значительная часть европейскаго богатства ведетъ оттуда свое происхожденье[3]). Для Англіи въ этомъ смыслѣ XVIII вѣкъ является критической эпохой — эпохой установленія ея владычества въ Остъ-Индіи и Сѣверной Америкѣ[4]). И это установленіе не

[1]) Особенно характеренъ памфлетъ Мобера: La voix d'un citoyen à Amsterdam; вся Европа заинтересована въ уничтоженіи акта о мореплаваніи, созданнаго Кромвелемъ.

[2]) Seely, The expansion of England, p. 120.

[3]) W. Sombart, Geschichte des Kapitalismus, B. I, S. 329.

[4]) Сводная характеристика въ книгѣ Zimmermann, Die Kolonialpolitik Grossbritaniens, B. I, S. 159.

вытекаетъ изъ созданнаго правительственной властью плана, подобнаго колоніальной программѣ Кольбера; оно самопроизвольно, такъ сказать, создается внутренними силами англійской націи. Пусть эта внѣшняя политика, какъ и парламентское верховенство, носитъ олигархическій характеръ, пусть она направляется столь же ограниченными общественными группами, какъ и внутренняя жизнь государства — все-таки здѣсь есть, такъ сказать, качественное различіе съ придворной и бюрократической дипломатіей другихъ европейскихъ державъ. Защита морскихъ и колоніальныхъ интересовъ въ Англіи XVIII вѣка опирается на общественное мнѣніе, и это придаетъ особый національный оттѣнокъ ея борьбѣ съ Франціей[1]). Еще наканунѣ войны за испанское наслѣдство проектъ раздѣла испанскихъ владѣній, при которомъ Франція должна была получить Неаполь и Сицилію, былъ достаточенъ, чтобы министерство потеряло всякую популярность, и противъ него возбуждено было impeachment: въ глазахъ англичанъ выполненіе этого проекта грозило дать господство Франціи на Средиземномъ морѣ. Отсюда провалъ миролюбивыхъ тори и побѣда воинственныхъ виговъ; отсюда блистательный успѣхъ — въ парламентѣ и за его стѣнами — агитаціи Стенгопа и Галифакса противъ 8-й и 9-й статей утрехтскаго договора, дающихъ болѣе свободную и мирную постановку англо-французской торговлѣ[2]). Послѣдующая попытка сближенія оказалась эфемерной и безрезультатной, а краснорѣчивый призывъ Тьюкера, напоминавшаго о матеріальныхъ невыгодахъ вражды какъ для Англіи, такъ и для Франціи, остался одинокимъ и неуслышаннымъ[3]). Питтъ испыталъ силу этихъ предубѣжденій своихъ соотечественниковъ въ началѣ своей парламентской карьеры по поводу англо-французскаго торговаго договора[4]) — будущій непримиримый противникъ Франціи осыпался упреками за измѣну той «вѣчной ненависти», которую англичане должны питать къ французамъ. Эта галлофобская традиція, какъ часто бываетъ съ подобными предрасположеніями, переживаетъ

---

[1]) Bolingbrock, Some reflection on the state of the nation (ed. 1753), p. 327.

[2]) Отсюда, между прочимъ, популярность такъ называемаго метюэнскаго договора между Англіей и Португаліей, который устанавливалъ благопріятныя условія для португальскаго ввоза въ Англію и тѣмъ тормозилъ французскій. Сомнѣнія въ экономической выгодности этого договора явились, кажется, впервые у Адама Смита, Wealth of nations, v. II, p. 323.

[3]) Tucker, A brief essay on the adventages and disadventages — составленный въ 1748 г. и изданный Макъ-Кулохомъ, который видѣлъ въ авторѣ предшественника манчестерской школы.

[4]) Объ этомъ договорѣ, такъ наз. Верженнъ-Питтъ, у Stourm, Les finances de l'ancien régime et de la révolution, v. I, p. 21.

революцію и имперію и даже даетъ себя знать тогда, когда всякое реальное основаніе для нея исчезло: мы найдемъ ее у Веллингтона — много лѣтъ спустя послѣ Ватерлоо — и у Пальмерстона. Кобденъ могъ съ извѣстнымъ основаніемъ говорить, что 600 лѣтъ англичане и французы привыкли смотрѣть другъ на друга какъ на естественныхъ враговъ, и что прекращеніе этой часто кровопролитной и всегда безплодной борьбы есть лишь удѣлъ его поколѣнія[1]). Быть можетъ, эти предубѣжденія чувства окончательно преодолѣваются лишь въ эпоху, когда опаснѣйшимъ противникомъ Англіи оказывается вновь созданная, разгромившая Францію, Германія.

Хроническая борьба Франціи и Англіи въ XVIII вѣкѣ — не безъ основанія получившая имя второй столѣтней войны — это борьба за внѣевропейскую гегемонію, за торговлю и колоніи, за Остъ-Индію и Канаду. Въ этомъ смыслѣ странный союзъ мусульманскаго деспота въ Индіи Типу-Саиба — «citoyen Tipou» — съ французскимъ конвентомъ, направленный на разрушеніе владычества англичанъ въ Остъ-Индіи, имѣлъ глубокій практическій смыслъ, и успѣхъ Типу, вѣроятно, кореннымъ образомъ повліялъ бы на всю міровую политику XIX вѣка[2]).

Мы не должны игнорировать этихъ особенностей англійской политики, разъ мы желаемъ понять совершенно своеобразную роль, которую играла Англія въ коалиціи противъ революціонной Франціи. Извѣстна парадоксальная сторона этого участія: Англія оказалась душой коалиціи, хотя ея государственный порядокъ самъ восходилъ къ революціи 1688 г., и новые принципы созданнаго революціей строя далеко не были ей столь абсолютно чужды, сколь они были чужды континентальнымъ монархіямъ. И однако ни Пруссія, ни Австрія, ни Россія не выказали такого упорства и послѣдовательности въ борьбѣ съ Франціей. Несмотря на всѣ торжественные акты, выражающіе осужденіе революціи, какъ падуанская и пильзенская декларація, или какъ манифестъ герцога Брауншвейгскаго, несмотря на шумную агитацію эмигрантовъ—здѣсь неотразимѣе

---

[1]) Spencer Walpole, The foreign policy, p. 26—27.

[2]) Объ европейскомъ значеніи англо-французскаго антагонизма см. у Ranke, Der Ursprung des siebenjährigen Krieges, S. 18. И во Франціи въ теченіе всего XVIII вѣка можетъ быть прослѣжена традиція враждебности къ Англіи. Фавье въ своихъ мемуарахъ: «Conjectures raisonnées sur la situation actuelle de la France dans le système politique de l'Europe» (1733 г.) энергично настаиваетъ на томъ, что основною цѣлью французской внѣшней политики должно быть уничтоженіе Англіи; ослабленіе Австріи есть лишь предварительная ступень. О вліяніи взглядовъ Фавье на дѣятелей революціи — Sorel, v. I, p. 308.

всего проявлялись старые мотивы территоріальнаго расширенія[1]). За французскую революцію призвана былакъ отвѣту, прежде всего, злополучная Польша съ ея «варшавскими якобинцами», которые, по отзыву Екатерины II, поглощали все ея вниманіе и не оставляли возможности дѣятельно бороться съ якобинцами парижскими. Россія отстаивала въ Польшѣ ту самую анархію, которая признавалась общеевропейской опасностью, отстаивала выборность короля, liberum veto, разрушала конституцію 3 мая 1791 г., которая вводила извѣстный порядокъ и концентрацію власти. Совмѣстныя дѣйствія Австріи и Пруссіи постоянно парализовались опасеніемъ вести борьбу безъ реальнаго выигрыша; отсюда планы захвата Эльзаса, расчлененія Франціи, которые превращали «крестовый походъ» противъ революціи въ обыкновенную войну въ стилѣ XVIII вѣка. Коалиція руководилась только правительствами, располагала только правительственными рессурсами, и въ этомъ смыслѣ была вполнѣ отмѣчена духомъ дипломатіи стараго порядка.

Совсѣмъ другіе рессурсы принесла въ борьбу Англія, и сила ихъ еще ярче оттѣнялась на фонѣ какой-то безнадежной слабости коалиціи. Вмѣсто офиціальныхъ декларацій она выставила несравненный по своему блеску и силѣ памфлетъ Бёрка и страстныя рѣчи Каннинга, она мобилизовала англійское общественное мнѣніе съ его инстинктомъ историческаго преемства, съ его религіозностью, съ его сознаніемъ національныхъ интересовъ англійскаго производства и англійской торговли. Она выдвинула Питта, который понималъ, какія полномочія можетъ себѣ присвоить диктатура, опирающаяся на общественное мнѣніе[2]). Отсюда та непримиримая страстность, которая

[1]) Письмо Мерси къ Маріи Антуанетѣ 7 марта 1791 г., у Arneth, S. 149: «il ne faut pas dissimuler le principe reçu généralement, que les grandes puissances ne font rien pour rien. Cette vérité quoique humiliante, n'en est pas moins réelle: on sait toujours la masquer du prétexte de la raison d'état. Il est peu ou point d'exemples, que les cours s'en écartent, il convient de s'adopter à cette règle, si on veut réussir dans les grands objets politiques, et l'application n'en sera bien difficile dans le cas présent...» Ср. post-scriptum депеши прусскаго короля къ посланнику въ Вѣнѣ 28-го іюня: соглашаясь съ общимъ содержаніемъ падуанской деклараціи императора, король «во избѣжаніе всякихъ недоразумѣній» ставитъ вопросъ о территоріальныхъ вознагражденіяхъ союзниковъ, которыя они должны получить въ Эльзасѣ и другихъ мѣстахъ отъ Франціи. Diplomatische Correspondenz aus der Revolutionszeit, herausgegeben von Hermann, S. 57; ср. Sybel, Geschichte der Revolutionszeit, B. I, S. 276; B. II, S. 98, 390 etc.

[2]) Sorel, v. II, p. 550; ср. v. IV, p. 40: l'oeuvre de Pitt était tout anglais, tout national... c'est pourquoi elle fut redoutable à la révolution, mais c'est aussi pourquoi l'Europe ne s'y associa pas. Lecky, History of England, v. V, ch. 21; v. VI, ch. 22.

отличаетъ отношенія этихъ двухъ странъ въ концѣ XVIII и началѣ XIX вѣка и которая часто вырождается въ необузданный фанатизмъ. Французская революція провозгласила Питта врагомъ человѣческаго рода. Бёркъ въ парламентскихъ рѣчахъ усматривалъ возможность кончить войну, лишь при полномъ уничтоженіи «преступной орды революціонеровъ»[1]).

У насъ не можетъ быть никакихъ поводовъ идеализировать англійскую политику времени Питта. Извѣстно, какъ пагубно сказались эти контръ-революціонныя настроенія на внутренней жизни Англіи, какъ остановилось здѣсь всякое движеніе въ сторону политической реформы, всякія мѣры соціальной справедливости, какъ укрѣпилась международная замкнутость и внутренняя олигархичность. Извѣстно, съ другой стороны, какое мѣсто занимала здѣсь совершенно эгоистическая охрана торговыхъ интересовъ, ради которыхъ проявлялась самая неутомимая готовность вести войны. Если Рёскинъ въ The Cross of Wild Olive жаловался на меркантильный, лишенный рыцарственности и благородства образъ дѣйствія современной ему Англіи во внѣшней политикѣ, онъ, какъ и въ другихъ отношеніяхъ, былъ несправедливъ къ современности: съ полнымъ правомъ обвиненіе могло быть обращено противъ всѣхъ традицій англійскаго XVIII вѣка. Съ замѣчательной откровенностью въ правящихъ кругахъ Англіи послѣ амьенскаго мира начинаютъ высказывать сожалѣніе о концѣ войны, которая оказывалась какъ нельзя болѣе полезной для торговыхъ британскихъ интересовъ. Нѣкій Кукъ брался съ карандашомъ въ рукѣ доказать, насколько при существующихъ условіяхъ миръ разорителенъ для англійскаго мореплаванія и торговли[2]). Англійское международное право въ эту эпоху, какъ и ранѣе, было проникнуто глубокимъ утилитаризмомъ; оно готово было оправдать всякое выгодное насиліе — и эти черты оставили свой слѣдъ даже въ современной научной англійской литературѣ[3]). Питтъ младшій, отказавшійся съ холодной ироніей

---

[1]) Чтобы нанести возможно сильнѣйшій ударъ Франціи, Бёркъ готовъ былъ на полный пересмотръ англійской внѣшней политики, на полное примиреніе съ Россіей; см. его Heads for considerations on the present state of affairs, (1792), Works, v. III, p. 467.

[2]) Letters and despatches of lord Castelreagh, v. I, p. 25. Интересныя поправки къ Сорелю о причинахъ непрочности амьенскаго мира въ статьѣ Giel, The Relations between England and France in 1802 въ The English historical review, v. 24, 1909, Jan., p. 61.

[3]) Англійскіе писатели по международному праву вообще чрезвычайно широко понимаютъ принципъ самосохраненія (self-preservation). Такъ, Westlake, International law, v. I, p. 302, какъ бы совершенно оправдываетъ имъ

отъ предложенія Александра I ввести болѣе правовыя начала въ морскія отношенія между государствами, былъ вѣрнымъ послѣдователемъ завѣтовъ своего отца, который напоминалъ своимъ соотечественникамъ, что могущество державъ создается силой и узурпаціей, и ими нужно всячески пользоваться противъ Франціи[1]). Словомъ, и теперь, какъ прежде, англійская политика остается чрезвычайно реалистической и безпощадно утилитарной: въ этомъ источникъ и ея блистательныхъ успѣховъ, въ этомъ и всегдашняя опасность навлечь общую враждебность, создать «коалицію ненависти», возможность которой такъ тревожила Бёрка[2]). Эти качества создавали контрастъ съ психологіей дипломатической дѣятельности въ монархіяхъ стараго порядка[3]), эти же качества дѣлали Англію самой опасной противницей для французской революціи и Наполеона.

Внѣшняя политика французской революціи представляетъ на первый взглядъ удивительное противорѣчіе между идеями и фактами. Идеи выросли на почвѣ философіи XVIII вѣка съ ея сильнымъ тяготѣніемъ въ сторону универсализма, на почвѣ теоріи объ естественной солидарности народовъ, вражда коихъ есть лишь плодъ заблужденій и ослѣпленій — теоріи, которую краснорѣчиво пропов-

---

захватъ англичанами датскаго флота въ 1807 г.; ср. Walk, The science of international law, p. 138 etc.

[1]) Flassan, Histoire de la diplomatie française, v. VI, p. 281. Дж. Стифенъ въ своихъ лекціяхъ рекомендовалъ тѣмъ изъ слушателей, которые чувствуютъ извѣстную склонность къ «иконопочитанію» — чрезмѣрному піэтету передъ громкими историческими именами — ознакомиться съ исторіей подлиннаго морского разбоя, который организованъ былъ Кромвелемъ въ борьбѣ съ Испаніей. Но англійская морская политика XVIII вѣка въ этомъ весьма мало измѣнилась.

[2]) Remarks on the policy of the ally въ Works, v. III, p. 445: «I must fairly say, I dried our own power and our ambition... We are in possession of almost all the commerce of the world. Our empire in India is a awful thing. If we should come to be in a condition not only to have all this excedent in commerce, but to be absolutely able... to hold the commerce of all other nations, totally dependent upon our good pleasure, we may say, we shall not abuse it, but every other nation will think we shall abuse it. It is impossible but that sooner or later this state of things must produce a combination against us, which may end in our ruin».

[3]) Конечно, эта политика не мало содѣйствовала и побѣдѣ надъ Франціей въ борьбѣ за колоніальную гегемонію, — вѣдь французская колонизація XVIII вѣка имѣла и чрезвычайно талантливыхъ руководителей (Дюплэ въ Индіи, Ла Галиссоніеръ въ Канадѣ) и превосходные кадры колонистовъ, какъ показываетъ исторія Канады.

дывали физіократы[1]) и Мабли. Универсализмъ распространялся масонскими организаціями, и въ пользу его могли говорить предостерегающія воспоминанія о внѣшней политикѣ стараго порядка. И мы видимъ, какъ національное собраніе засвидѣтельствовало свою вѣру въ эту солидарность націй. Предложеніе Петіона и Робеспьера — провозгласить принципъ отказа отъ завоеваній — шло навстрѣчу не только чувствамъ, но и мыслямъ значительной его части. Развѣ неограниченная власть монарховъ, которые распоряжаются средствами націи, не есть главный источникъ войнъ? Развѣ интересы народовъ во внѣшнемъ мірѣ не исчерпываются защитой того, что имъ принадлежитъ? «Пусть всѣ народы станутъ свободны, какъ мы», говорилъ въ своей рѣчи 16 мая 1790 г. Волнэ: — «и не будетъ больше войны». Когда началась война съ европейской коалиціей, Геро-де-Сешель съ убѣжденіемъ утверждалъ, что это — послѣдняя война въ исторіи. Предложеніе праздновать побѣду при Жемаппѣ вызываетъ въ законодательномъ собраніи возраженія: это все-таки было несчастіе, кровопролитіе — приличествуетъ ли проявлять здѣсь радость? Рядомъ съ этимъ единогласная отмѣна droit d'aubaine даже безъ условія взаимности и мысль о реформѣ международнаго права, сообразной солидарности народовъ. Не нужно и дипломатіи — этого орудія интригъ, коимъ пользовался старый порядокъ, — достаточно общенія народовъ[2]). Борьба съ монархической Европой представлялась какъ столкновеніе двухъ принциповъ, имѣющее рѣшить вопросъ: кому изъ нихъ долженъ принадлежать міръ?

Между тѣмъ этотъ космополитизмъ таилъ въ себѣ зародыши самаго энергичнаго, самаго дѣятельнаго національзма, не виданнаго въ эпоху ancien régime. Борьба за неприкосновенность Франціи, за сохраненіе новаго политическаго порядка и гражданскаго строя постепенно теряетъ обликъ крестоваго похода въ пользу деклараціи правъ человѣка и гражданина; она постепенно входитъ въ русло, вырытое всей предшествующей исторіей. Уже въ 1793 г. Дантонъ предостерегаетъ противъ политики революціонной пропаганды, которая заставила бы Францію вести войну въ Китаѣ, если бы нѣсколько китайскихъ гражданъ захотѣли у себя низвергнуть деспотическій образъ правленія: Франція не вмѣшивается во внутреннія дѣла другихъ государствъ и не допускаетъ

---

[1]) Особенно у Mercier de la Rivière въ Ordre naturel des sociétés politiques, ch. 35.

[2]) Sorel, v. II, p. 88.

подобнаго вмѣшательства въ свои собственныя. Въ этомъ смыслѣ изданъ былъ декретъ 3 апрѣля 1793 г., являющійся поворотнымъ пунктомъ въ исторіи революціи. Отнынѣ все болѣе и болѣе на первый планъ выдвигается идея «естественныхъ границъ» Франціи, которой руководился еще Ришелье — границъ, соотвѣтствующихъ предѣламъ старой Галліи, которая занимала пространство между океаномъ, Средиземнымъ моремъ, Пиренеями, Альпами и Рейномъ — границъ, о которыхъ такъ часто говорится въ политической литературѣ XVIII вѣка. Буасси д'Англа видѣлъ въ пріобрѣтеніи ихъ необходимое условіе европейскаго мира (рѣчь 27 декабря 1794 г.). Въ особенности присоединеніе лѣваго берега Рейна признавалось общенаціональной необходимостью[1]) — и голоса скептиковъ въ родѣ Кошона не могли повліять на общее настроеніе. Объ естественныхъ границахъ Франціи говорили въ конвентѣ; о нихъ говорили въ 1813 г. союзники, предлагая ихъ Наполеону: Меттернихъ считалъ, что упоминаніе о limites naturelles есть лучшій способъ польстить самолюбію французовъ, и въ то же время неопредѣленность слова допускала reservatio mentalis[2]). Своеобразныя условія, сложившіяся въ эпоху революціи между Франціей и остальной Европой, превращали защиту указанныхъ естественныхъ границъ въ агрессивныя дѣйствія за ихъ предѣлами.

Разъ ставши на эту почву, внѣшняя политика революціи принуждена была обратиться къ старымъ средствамъ: она оказалась завоевательной. Декретъ 12 сентября 1791 года о присоединеніи Авиньона составленъ въ выраженіяхъ, еще изобличающихъ неувѣренность его авторовъ относительно права завоеванія; въ 1796 году комиссары въ Бельгіи получаютъ инструкцію «de traiter ces contrées en pays conquis»[3]), а Бадо рекомендуетъ уже прямо систему беззастѣнчивой эксплуатаціи занятыхъ мѣстъ. Планъ, который нѣкогда составилъ Сюлли — окружить Францію поясомъ вассальныхъ государствъ — становится программой и подготовляетъ дѣло Наполеона. Солидарность народовъ въ борьбѣ съ деспотизмомъ, обязанность безкорыстно помогать дѣлу свободы — отступаетъ передъ старымъ началомъ raison d'état; только содержаніе послѣдняго уста-

---

[1]) Дюмурье, допуская географическую вольность, писалъ, что цѣль его похода — лѣвый берегъ Рейна, отъ Женевы до моря.

[2]) Sorel, v. VIII, p. 224—225.

[3]) Сюда входили требованія разоружить населеніе, не допускать собраній, не останавливаться передъ разорительными займами, которые можно взять съ богатыхъ, вообще конфисковать все полезное для потребленія французовъ, наводнить страну ассигнантами и вывезти все серебро. Sorel, IV, p. 150.

навливается не монархомъ, а конвентомъ или директоріей. Народы эманципируются въ тѣхъ предѣлахъ и въ той формѣ, въ какой это наиболѣе соотвѣтствуетъ интересамъ Франціи. «Для республики важно», говорилъ въ IV году Мерленъ, «чтобы бельгійцы были свободны лишь постольку, поскольку они будутъ французами». Франція готова помогать Италіи въ достиженіи свободныхъ политическихъ формъ; но созданіе единой, хотя и федеративной самостоятельной италіанской республики не можетъ быть ею допущено[1]). Швейцаріи навязано централизованное государственное устройство, совершенно чуждое желаніямъ населенія и традиціямъ страны. Въ странахъ, занятыхъ французами, или находящихся подъ фактическимъ протекторатомъ республики, слово «патріотъ» начинаетъ обозначать сторонника Франціи или, точнѣе, современнаго французскаго правительства. Такимъ образомъ, и для революціонной Франціи, какъ для Европы стараго порядка, война становится instrumentum regni. Другимъ орудіемъ оказывается та дипломатія, которая въ глазахъ нѣкоторыхъ членовъ конвента приличествуетъ лишь деспотическимъ монархіямъ; республики, признающія только благо народовъ, не нуждаются въ ея ухищреніяхъ[2]). Въ концѣ концовъ, и здѣсь вернулись къ старымъ пріемамъ: республиканская Франція стремится создать новую коньюнктуру — она ищетъ поддержки Пруссіи противъ Австріи и Россіи[3]). И въ этой дипломатіи реальные интересы, связанные съ борьбой за естественныя границы, рѣшительно берутъ верхъ. Революціонная Франція спокойно даетъ пасть Польшѣ, которая отвлекаетъ на себя силы контръ-революціи. Raison d'état торжествуетъ по всей линіи[4]), и Сіесъ только фор-

---

[1]) Характерны откровенные отзывы Ревельера о «ces unitaires, qui voulaient, qu'on détruisit tous les gouvernements qui subsistaient en Italie, pour ne faire de ce grand et beau pays, qu'une seule nation, régie par un gouvernement fédéral, projet digne assurément d'un vrai patriote italien... Il était bon sans doute, que l'Italie entière fût républicaine..: Mais était-il de l'intérêt de la France, qu'elle ne forma qu'une seule république?»

[2]) Въ докладѣ Лебрена конвенту внѣшняя политика Франціи «serait aussi franche que peu compliquée»; не надо прибѣгать «à cette diplomatie, qui n'était que l'art de la perfidie, de l'imposture et de la tromperie».

[3]) Въ одномъ изъ болѣе раннихъ подобныхъ проектовъ, вышедшихъ въ 1792 г. подъ заглавіемъ «Questions à résoudre au conseil», предлагается союзъ Пруссіи и Франціи противъ Австріи, при чемъ гарантируется неприкосновенность Бельгіи, и Франція соблюдаетъ свой принципіальный отказъ отъ завоеваній.

[4]) Ср. весьма макіавеллистическій проектъ Дюфорга: Австріи обѣщалась Баварія, Англіи — Антильскій архипелагъ, Сардиніи — Миланъ, и всѣ, въ концѣ концовъ, должны оказаться обмануты; у Sorel, v. III, p. 531.

мулировалъ общій ходъ событій, когда онъ произнесъ свою знаменитую фразу: «принципы существуютъ для школы, интересы — для государства».

Въ этомъ смыслѣ не было полнаго контраста между политикой революціи и Наполеона. Конечно, агрессивная сторона выступаетъ у него несравненно ярче: борьба за естественныя границы превращается въ борьбу за всемірную монархію. Уже въ эпоху Аустерлица отъ самого Наполеона не ускользаетъ громадное утомленіе націи[1]); война 1809 года, въ общей оцѣнкѣ, есть уже война, которую ведетъ не Франція, а императоръ: чувство мѣры какъ бы потеряно. Но общая наполеоновская концепція отношеній между Франціей и побѣжденными или отдавшимися подъ ея покровительство народностями остается та же, что у комиссаровъ конвента и директоріи, — концепція, весьма близкая къ «praedia populi Romani». Свой взглядъ на это дѣло Наполеонъ выработалъ еще во время италіанскаго похода, когда онъ, къ восхищенію Редерера, не только не просилъ у правительства денегъ, но сдѣлалъ самый походъ прибыльной статьей. Впослѣдствіи въ его глазахъ короли новыхъ монархій, имъ созданныхъ, суть проконсулы императора, и таковыми должны себя считать. Людовикъ голландскій поплатился своей короной за то, что принялъ черезчуръ серіозно свои обязанности передъ новыми подданными; онъ не имѣлъ въ виду соображенія, опубликованнаго въ Moniteur 14 декабря 1809 г.: «Голландія, образованная наносами великихъ французскихъ артерій — Рейна, Мааса, Шельды, — есть въ дѣйствительности лишь часть Франціи». Каждая страна получаетъ свою миссію: Голландія должна, хотя бы цѣной полнаго разоренія, выполнить континентальную систему; Вестфалія должна разлагать старыя связи въ Германіи; передъ Швейцаріей ставится проблема «un gouvernement suisse solidement organisée ou point de la Suisse», и смыслъ этихъ словъ объясняется конкретнѣе: «нужно, чтобы въ томъ, что касается Франціи, Швейцарія стала французской, какъ всѣ пограничныя страны». Національное чувство и патріотическій долгъ покоренныхъ народовъ — служить Франціи[2]). По мѣрѣ того какъ конечная цѣль отодвигается въ неопредѣленную даль, и эта цѣль, оказывается, требуетъ полнаго разгрома Великобританіи — всѣмъ европейскимъ самостоятельнымъ политическимъ единицамъ предлагается тѣмъ или другимъ способомъ, хотя бы цѣной своего благосостоянія и даже существованія, подготовлять

[1]) Sorel, v. VI, p. 513.
[2]) Sorel, v. VII, p. 56.

и содѣйствовать этому разгрому. Никогда, казалось, raison d'état съ его сверхчеловѣческой моралью не властвовалъ такъ надъ судьбами народовъ! Самое же элементарное требованіе международнаго права — неприкосновенность чужой территоріи во время мира—игнорируется. Цѣль была все, средство—ничто; какъ мы говорили, затрата человѣческаго матеріала никогда не останавливала Наполеона.

И однако здѣсь raison d'état, несомнѣнно, заполнялся новымъ содержаніемъ, заключающимъ зародыши новаго международнаго порядка. Революція отъ космополитизма перешла къ національзму; но этотъ національзмъ стоялъ въ рѣшительномъ противорѣчіи съ ancien régime. Отвлеченно онъ искалъ себѣ санкціи въ идеѣ народнаго суверенитета, которая уже въ деклараціи правъ провозглашалась основной гарантіей гражданскаго общежитія. Практически этотъ національзмъ неразрывно связывался съ пріобрѣтеніями революціи, проведшими здѣсь демаркаціонную грань въ исторіи Франціи, — съ разрушеніемъ феодальнаго порядка, гражданскимъ равноправіемъ, представительными учрежденіями. Самая защита территоріальной неприкосновенности Франціи и завоеваніе естественныхъ границъ мыслится, какъ охрана пріобрѣтеній революціи отъ враждебныхъ силъ — и этотъ оттѣнокъ сохраняется и въ войнахъ Наполеона, хотя онъ все болѣе и болѣе заслоняется личнымъ военнымъ авантюризмомъ императора. Побѣда французскаго оружія есть въ то же время побѣда гражданскаго равноправія и Code civil надъ сословностью, пережитками феодализма.

Съ другой стороны, и въ борьбѣ противъ этого оружія чувствуются новыя настроенія. Во Франціи вѣрно оцѣнили симптоматическое значеніе экспедиціи Шиля: оказывалось, что «существуютъ нѣмцы, готовые сражаться за Германію»[1]). Новое пониманіе націи, какъ субъекта въ этомъ историческомъ состязаніи, а не простого предмета власти монарха, — оно передается и коалиціи, ведущей борьбу противъ Франціи. Эта коалиція начала съ манифеста герцога Брауншвейгскаго; она принуждена въ калишскомъ манифестѣ 1813 г. обращаться къ чувствамъ свободы и національной самостоятельности Германіи: она говоритъ языкомъ Фихте[2]). Самъ Меттернихъ, среди перипетій борьбы ли-

---

[1]) Ср. Rambeaud, La domination française en Allemagne, v. II, p. 337 etc.; Treitschke, Deutsche Geschichte im 19. Jahrhundert, B. I, S. 344.

[2]) Treitschke, B. I, S. 446.

шеннаго внутренней цѣльности австрійскаго государства противъ Наполеона, долженъ былъ признать, что въ критическія минуты, когда существованіе государства стоитъ подъ вопросомъ, правительства могутъ искать опоры только у народовъ[1]). Въ моментъ, когда счастье начинаетъ покидать Наполеона, и передъ Германіей открывается возможность національнаго освобожденія, здѣсь начинаютъ раздаваться голоса, что общій миръ Европы, столь глубоко потрясенный, можетъ быть упроченъ лишь признаніемъ правъ за народностями и довѣріемъ къ нимъ[2]). Въ манифестѣ Фридриха-Вильгельма 15 октября 1815 г. указывалось жителямъ Познани, что они должны войти въ составъ прусскаго государства, но что это отнюдь не означаетъ для нихъ отреченія отъ польской національности. Какъ въ Пруссіи послѣ іенскаго погрома почувствовали, что спасеніе лежитъ въ сочетаніи старыхъ традиціонныхъ началъ съ новыми, возвѣщенными революціей, такъ и во внѣшней политической жизни коалиція принуждена была пересмотрѣть предпосылки дипломатической системы стараго порядка; на этомъ настаивалъ Новосильцевъ еще въ 1804 г., предлагая Англіи новый дипломатическій планъ, связанный съ англо-русскимъ сближеніемъ. Наполеонъ отдавалъ дань новымъ вѣяніямъ вѣка, когда онъ предсказывалъ, что будущее принадлежитъ тому, кто сумѣетъ опереться на силу національнаго инстинкта и направить его[3]).

Здѣсь лежитъ всемірно-историческое значеніе послѣдняго акта этой длившейся четверть вѣка драматической борьбы между Франціей и Европой. Она окончилась пораженіемъ Франціи, но послѣдняя вышла изъ нея, сохранивъ въ неприкосновенности и свою историческую территорію и два главныя пріобрѣтенія революціи — политическую свободу и гражданское равноправіе; Европа осталась побѣдительницей, но въ ея психологію введенъ былъ новый вирусъ. Правда, этотъ послѣдній какъ бы вытравляется легитимистской реакціей: вѣнскій конгрессъ работаетъ опять въ атмосферѣ стараго порядка. И здѣсь международное общеніе представляется исключительно, какъ общеніе монарховъ, и здѣсь дѣйствуетъ статистическая комиссія, которая сопоставляетъ цифры населенія и размѣры территоріальныхъ площадей, дабы перераспредѣленіе

---

[1]) С. Соловьевъ, Императоръ Александръ I, с. 195.

[2]) Lips, Der allgemeine Friede (1814). Анонимная книга «Was darf von seinen Fürsten und Völkern Deutschland jetzt hoffen?» (1814), S. 18.

[3]) Прив. у Sorel, v. VII, p. 304: le premier souverain, qui embrassera de bonne foie la cause des peuples, se trouvera à la tête de toute l'Europe et pourra tenter ce qu'il voudra.

границъ не нарушило общаго равновѣсія; національное единство столь же мало мѣшаетъ раздробленію Италіи, какъ національныя различія—объединенію Бельгіи и Голландіи; наконецъ, совершенно въ духѣ перемѣщеній XVIII вѣка предполагаютъ саксонскаго короля за слишкомъ долго сохраненную вѣрность Наполеону лишить наслѣдственныхъ владѣній и дать компенсацію на Рейнѣ. Конечно, такая диктатура международнаго трибунала не соотвѣтствуетъ принципамъ наслѣдственнаго права монарховъ, что̀ и давало неожиданный случай Талейрану, представителю побѣжденной Франціи и возстановленныхъ бурбоновъ, выступить защитникомъ этого права передъ лицомъ побѣдителей. Конечно, съ другой стороны, и побѣдители вовсе не хотѣли связывать себѣ рукъ буквальнымъ пониманіемъ принциповъ легитимизма[1]). Но это—уже противорѣчіе, проникавшее весь старый порядокъ — невозможность подчинить raison d'état какимъ-либо правовымъ ограниченіямъ[2]).

Эта безсознательная реакція, сказавшаяся на вѣнскомъ конгрессѣ, въ священномъ союзѣ становится сознательной. Союзъ построенъ на старыхъ патримоніальныхъ началахъ; онъ носитъ характеръ личной лиги: это не столько союзъ Россіи, Пруссіи и Австріи, сколько Александра I, Фридриха-Вильгельма III и Франца I; но имѣетъ онъ въ виду создать цѣлую систему международной политики. Практика ея взята изъ стараго порядка; теорія строится изъ принциповъ легитимизма и вмѣшательства. Если raison d'état вышелъ изъ революціи и революціонныхъ войнъ съ новымъ содержаніемъ, то теперь въ него вводится признаніе необходимости для государственнаго самосохраненія хранить, прежде всего и больше всего, законную монархическую власть и не умалять ея. Вернуться цѣликомъ въ атмосферу дореволюціонной Европы невозможно: здѣсь есть та же пропасть, которая, напримѣръ, отдѣляетъ міросозерцаніе Местра, такъ чутко сознававшаго ее, отъ традиціонныхъ понятій французской эмиграціи. Но все же праву народовъ можно противопоставить божественное право, засвидѣтельствованное историческимъ преемствомъ. По словамъ декларации конгресса въ Троппау, «государства, принадлежащія къ союзу, если въ ихъ

---

[1]) Александръ I въ раздраженіи говорилъ Талейрану: «что̀ для меня публичное право? я не знаю, что̀ это такое. Что̀ мнѣ за дѣло до вашихъ хартій и договоровъ?»

[2]) Характерно ничтожное вниманіе, которое удѣлилъ конгрессъ экономическимъ и коммерческимъ интересамъ и которое вызвало у Кобдена горькіе упреки по адресу англійскихъ уполномоченныхъ. S. Walpole, Foreign Policy, p. 149.

внутреннемъ режимѣ произошли измѣненія путемъ революціонныхъ узурпацій, перестаютъ быть членами союза и остаются исключенными изъ него, пока ихъ состояніе не представитъ ручательства порядка», при чемъ Россія, Пруссія и Австрія обязываются вовсе не признавать подобныхъ перемѣнъ, достигнутыхъ нелегальнымъ путемъ: если перемѣны дѣйствуютъ заразительно, вообще представляютъ международную опасность, — онѣ могутъ примѣнить къ странѣ, ставшей жертвой революціи, «сначала дружескія представленія, а потомъ и силу» (une force coercitive). Еще шире и неопредѣленнѣе становится принципъ вмѣшательства въ деклараціи веронскаго конгресса: въ ея словахъ уже слышится извѣстная угроза по адресу монарховъ, слишкомъ уступчивыхъ передъ желаніями ихъ подданныхъ: «монархи надѣются, что повсюду они встрѣтятъ въ тѣхъ, кто призваны въ какой бы то ни было формѣ осуществлять высшую власть, уваженіе не только къ буквѣ, но и духу обязательствъ, образующихъ основу современнаго европейскаго порядка». Здѣсь ясно давалось понять, что намѣренія руководителей европейской политики идутъ дальше, чѣмъ официальные тексты[1]). Это вполнѣ подтверждается и словами Генца, который былъ секретаремъ ахенскаго конгресса и который оказался хорошо освѣдомленъ о конечныхъ цѣляхъ; въ пониманіи послѣднихъ было достигнуто молчаливое согласіе[2]). Теорія вмѣшательства приводила къ своеобразному

[1]) Достаточно вспомнить о давленіи Австріи на второстепенныя нѣмецкія государства, позволявшія себѣ проводить болѣе либеральный режимъ — какъ режимъ, установленный во владѣніяхъ герцога Саксенъ-Веймарскаго, гдѣ, по письмамъ Меттерниха, оказывалась поддержка революціонной дѣятельности якобинскихъ организацій, — и на Италію. Послѣднее вызвало на веронскомъ конгрессѣ горькія жалобы папскаго уполномоченнаго, кардинала Спины: ненависть къ Австріи, поработившей Италію, распространена несравненно шире и укоренена глубже, чѣмъ вліяніе карбонаріевъ — и италіанскія правительства здѣсь безсильны.

[2]) «On n'y a discuté ni la forme des gouvernements, ni le système représentative, ni le maintien ou la modification des privilèges de la noblesse, de la liberté de la presse, ni rien de ce qui touche aux intérêts de la religion. On a soigneusement évité de donner pris à la malveillance et à l'indiscrétion en consignant dans les actes formels les aveux ou les déclarations. On a fait mieux que cela. Les souverains et les ministres ont connu ce que lui dictait le salut commun. Ils ont vivement senti le besoin d'une confiance réciproque et d'un concert plus étroit que ceux, que les traités peuvent établir; ils ont sacrifié des intérêts secondaires... ils ont fait taire toute autre considération devant le devoir supérieur de préserver l'autorité du naufrage en sauvant les peuples de leurs propres égarements sans entrer dans les engagements superflus; ils se sont étroitement entendus sur la marche à suivre au milieu de la tempête». Приведено у Debidour, Histoire diplomatique de l'Europe, v. I, p. 123.

взаимному страхованію политическаго status quo въ европейскихъ абсолютныхъ монархіяхъ[1]), — и эта основа вскрывается, когда мы скинемъ религіозно-романтическій покровъ: пускай монархъ, по мысли Александра, является истолкователемъ raison d'état именно въ качествѣ посредника между волей Провидѣнія и народомъ — онъ оставался истолкователемъ безотвѣтственнымъ и неограниченнымъ.

Извѣстно, подъ вліяніемъ какихъ реальныхъ силъ программа священнаго союза оказалась невыполнимой. Не вся Европа, въ силу своего политическаго строя, могла принять одинаковое участіе въ этой коалиціи въ пользу абсолютизма. Для Англіи поддержка абсолютизма во что бы то ни стало не только не соотвѣтствовала принципамъ ея государственнаго устройства, но и совершенно расходилась съ ея реальными интересами — прежде всего реальными интересами общественныхъ правящихъ группъ. Потребности ея морской торговли и колоніальнаго расширенія создали ея конфликтъ съ французской революціей; тѣ же интересы разорвали ея связь съ европейской реакціей. Начиная съ шомонскаго договора 1814 г., который долженъ былъ установить надзоръ четырехъ великихъ державъ за Франціей, Англія энергично защищала матеріальное равновѣсіе Европы, во имя котораго она такъ поддерживала объединеніе Бельгіи и Голландіи; но она рѣшительно отвергала принципъ того, что въ эпоху конгрессовъ понималось подъ моральнымъ равновѣсіемъ. Уже въ Лайбахѣ представитель Англіи заявилъ, что англійская конституція не позволяетъ ему присоединиться къ провозглашенному на конгрессѣ въ Троппау принципу вмѣшательства[2]). Особенно это сказалось въ отношеніяхъ Англіи къ возставшимъ американскимъ колоніямъ Испаніи. Ихъ самостоятельность представляла огромныя коммерческія преимущества, и Англія не побоялась пробить брешь въ системѣ общеевропейскаго легитимизма, признавъ ихъ. Здѣсь Каннингъ могъ опираться на силу, ранѣе враждебную Англіи — на Соединенные Штаты. Знаменитое посланіе Монроэ есть энергичный протестъ не только противъ вмѣшательства Европы въ американскія дѣла, но и противъ самаго содержанія

[1]) Отнынѣ, по словамъ Александра, не можетъ быть болѣе политики французской, русской, прусской, австрійской: существуетъ только одна общая политика, которая должна быть принята и народами и государствами для общаго ихъ счастья. Соловьевъ, Императоръ Александръ I, с. 540.

[2]) Правда, этотъ представитель тогда допускалъ, что другія державы держатся иного взгляда. Но это отчасти объясняется тѣмъ, что для англійскихъ интересовъ еще не требовалось ослаблять вліяніе Австріи въ Италіи, которое уравновѣшивало вліяніе Франціи.

системы легитимизма. И въ Англіи вся сила общественнаго мнѣнія, опирающаяся и на сознаніе интересовъ и на привычку къ политическому укладу, совершенно отличному отъ легитимистскаго абсолютизма, обращалась противъ теоріи и противъ практики священнаго союза. Испанскій походъ, предпринятый Франціей для возстановленія абсолютизма Фердинанда, былъ уже встрѣченъ открытымъ осужденіемъ по ту сторону Ла-Манша[1]). На почвѣ этой противоположности и выросла та традиціонная враждебность Англіи къ вмѣшательству, стремящемуся измѣнить результаты естественной борьбы силъ, которая въ теченіе XIX вѣка сообщила британской внѣшней политикѣ, и еще болѣе отношенію общественнаго мнѣнія страны къ этой политикѣ, нѣкоторый оттѣнокъ либерализма. Выходъ Англіи изъ священнаго союза былъ неопровержимымъ доказательствомъ, что система легитимизма не можетъ сдѣлаться системой европейской политики; а безъ этого послѣдняго она вообще не могла выполнить своей цѣли — обезпеченія внѣшняго и внутренняго status quo. Рано или поздно, это должно было обнаружиться и относительно Франціи: какъ ни была проникнута духомъ легитимизма хартія 1814 года, объявлявшая единственнымъ источникомъ совершеннаго государственнаго преобразованія свободную волю исторической династіи, — по существу она вводитъ новый строй, вполнѣ отличный отъ того, который дипломатія Россіи, Пруссіи и Австріи признавала за нормальный и соотвѣтствующій «моральному равновѣсію». И, наконецъ, новое пониманіе національности, какъ самостоятельной силы и источника самостоятельнаго права,— пониманіе, которое вырабатывалось среди раздробленной Германіи и порабощенной Италіи и среди еще столь мало проявившагося въ исторіи славянскаго міра, — совершенно не укладывается въ рамки программы священнаго союза. Не уклады-

---

[1]) Browning, The domestic and financial condition of Great Britain (1834), p. 14. Въ своей депешѣ 31 марта 1823 г. англійскому послу въ Парижѣ Каннингъ, доказывая, что Испанія не подала никакого повода къ вмѣшательству, напоминалъ: «если въ концѣ прошлаго и началѣ нынѣшняго столѣтія вся Европа соединилась противъ Франціи, это произошло не вслѣдствіе внутреннихъ перемѣнъ, которыя Франція признала необходимыми для своего политическаго и гражданскаго обновленія, но вслѣдствіе ея попытки пропагандировать свои принципы и распространять свое могущество силой оружія». Въ разговорѣ съ французскимъ посломъ въ Лондонѣ Каннингъ, между прочимъ, говорилъ: «вы предпринимаете крестовый походъ ради политической теоріи: развѣ вы не знаете, насколько эта система намъ ненавистна, и насколько британская система есть результатъ многихъ побѣдъ, одержанныхъ подданными надъ ихъ монархами?»

вались сюда и вѣковыя традиціи, стоявшія за самыми ревностными иниціаторами легитимистской пропаганды: достаточно вспомнить о внутреннихъ противорѣчіяхъ политики Александра I въ восточномъ вопросѣ.

Принципы священнаго союза и эпохи конгрессовъ, система вмѣшательства и защиты моральнаго равновѣсія оказались безсильными предъ революціей 1830 г. и ея послѣдствіемъ — созданіемъ самостоятельной Бельгіи. Новая тетрархія Россіи, Пруссіи, Австріи и Англіи, образовавшаяся въ 1840 г. на почвѣ турецко-египетскаго кризиса, объяснялась уже дѣйствительной или предполагаемой солидарностью интересовъ на Ближнемъ Востокѣ; то обстоятельство, что Мегметъ-Али и Ибрагимъ подняли оружіе противъ своего законнаго суверена, менѣе всего принималось въ расчетъ державами. Англія, пережившая эманципацію католиковъ и парламентскую реформу 1832 г., не могла быть болѣе предана легитимистскимъ принципамъ, чѣмъ Англія эпохи Каннинга; съ другой стороны, Пальмерстонъ, этотъ предшественникъ джингоистскаго имперіализма, менѣе всего согласился бы подчинить политику необузданнаго и откровеннаго преслѣдованія интересовъ какимъ-нибудь принципіальнымъ соображеніямъ: онъ могъ одинаково привѣтствовать италіанскую революцію и наполеоновскій переворотъ 2-го декабря. Правда, Россія, Пруссія и Австрія формально не отрекались отъ традицій священнаго союза; правда, еще въ 1830 г. онѣ подтвердили свою готовность бороться оружіемъ противъ европейской революціи; правда, наконецъ, расширяется самая революціонная опасность: осложненіе ея соціальными и національными мотивами какъ бы усиливаетъ потребность въ международной защитѣ порядка. Эту потребность чувствовалъ Гизо не въ меньшей мѣрѣ, чѣмъ Меттернихъ; онъ чувствовалъ ее несмотря на всѣ торжественныя увѣренія въ парламентѣ, что недовольство и броженіе питаются лишь искусственной агитаціей, несмотря на категорическое «non possumus», повторенное чуть ли не наканунѣ февральской революціи, — и онъ былъ готовъ итти на сближеніе съ Австріей[1]). И Меттернихъ и Гизо

[1]) Въ маѣ 1847 г. Гизо писалъ Меттерниху: «nous sommes placés à des points bien différents de l'horizon; mais nous vivons dans le même horizon. Au fond et au-dessus de toutes les questions vous voyez la question sociale; j'en suis aussi préoccupé que vous... Nous luttons, vous et moi, j'ai l'orgueil de le croire, pour préserver les sociétés modernes ou les guérir; c'est là notre alliance — ce n'est qu'avec le concours de la France, de la politique conservatrice française que l'on peut lutter efficacement contre l'esprit révolutionnaire et anarchique». Metternich, Mémoires, documents et écrits divers, v. VII, p. 400; см. отвѣтное письмо Меттерниха, ibid., отъ 15 іюня 1847 года.

одинаковыми глазами смотрѣли на угрожающіе симптомы италіанскаго движенія, на опасности побѣды швейцарскихъ радикаловъ надъ католическимъ зондербундомъ; но французскій министръ не обладалъ свободой дѣйствія, не стѣсненной контролемъ общественнаго мнѣнія и его органовъ, которой всегда пользовался австрійскій канцлеръ. Однако реальныя силы, коими располагалъ европейскій легитимизмъ, находились въ процессѣ разложенія, и въ минуту дѣйствительнаго испытанія, въ 1848 г., онъ оказался неспособнымъ предупредить крушеніе старой традиціи. Революція захватила Вѣну и Берлинъ. Пусть за этимъ слѣдовала общеевропейская реакція, принесшая Франціи вторую имперію, Австріи — возстановленіе абсолютизма и Пруссіи — конституцію 1850 г. и олигархическое избирательное право; пусть 48-й годъ оставилъ такія болѣзненно-острыя разочарованія — атмосфера европейскаго международнаго общенія снова глубоко измѣнилась: создались и новыя точки притяженія и новые мотивы отталкиванія. А вмѣстѣ съ ними измѣнялось и мѣсто, занимаемое внѣшней политикой въ общей жизненной экономикѣ европесйкаго государства.

Самый характерный фактъ въ судьбѣ послѣдняго — движеніе въ сторону правового государства. Нѣтъ надобности возвращаться къ тому, что правовое государство не представляетъ особаго законченнаго типа; мы имѣемъ дѣло только съ извѣстнымъ уклономъ или тенденціей, которая можетъ быть съ большей или меньшей полнотой воплощена въ нормахъ, регулирующихъ строеніе и дѣятельность государственныхъ учрежденій. Важно однако, прежде всего, то, что для сознанія XIX вѣка идея правового государства все въ большей степени становится постулатомъ; что ей отдали дань сторонники — въ теоріи и практикѣ — іеринговскаго взгляда на право, какъ на политику силы; что разномысліе начинается лишь въ оцѣнкѣ способовъ ея осуществленія: вѣдь вся полемика Гнейста, напримѣръ, противъ того, что онъ называлъ французско-бельгійскимъ парламентаризмомъ, велась подъ знаменемъ правового государства — этой нѣмецкой par excellence идеи, по взгляду Гнейста.

Принципъ встрѣчаетъ на своемъ пути не только объективную невозможность подчинить ему всѣ стороны и всѣ моменты въ жизни государства: онъ встрѣчаетъ рядъ крайне упорныхъ историческихъ переживаній. Непримиримый контрастъ, казалось бы, отдѣляетъ государство правовое, какъ его мыслятъ современныя европейскія общества, и государство патримоніальное — но, какъ крѣпко

наслѣдіе этого послѣдняго еще держится въ юридической теоріи и политической практикѣ! Исторія нѣмецкаго конституціонализма намъ показываетъ, съ какимъ трудомъ преодолѣваются понятія и навыки, сросшіеся съ устройствомъ и дѣятельностью абсолютно-монархическаго государства[1]). Мы имѣемъ здѣсь типичный образчикъ силы инерціи въ политической области — и все-таки она превозмогается; всюду взглядъ на монархическую власть, коренящійся въ патримоніальномъ укладѣ или въ строѣ просвѣщеннаго абсолютизма, уступаетъ мѣсто признанію за этой властью качества непосредственнаго государственнаго органа[2]), и это мы видимъ даже въ странахъ, рѣшительно не признающихъ народно-суверелнаго принципа.

Въ такомъ смыслѣ мы, несомнѣнно, живемъ подъ знакомъ правового государства. Значитъ ли это, что оно выполняетъ идеальную миссію, которой нѣкогда съ своеобразнымъ энтузіазмомъ ожидалъ отъ него Лоренцъ Штейнъ, — господствовать надъ соціальными противоположностями и односторонними интересами, смягчать борьбу классовыхъ интересовъ, обуздывать классовый эгоизмъ и, такимъ образомъ, обезпечить возможную свободу развитію человѣческой личности, подавленной роковымъ и неустранимымъ бременемъ соціальнаго неравенства[3])? Мы, конечно, съ достаточнымъ скептицизмомъ относимся къ мысли поднять государство на какую-то недосягаемую высоту надъ обществомъ. Именно въ рамкахъ того государства, которое постепенно принимаетъ болѣе явственный обликъ правового, и которое мы знаемъ изъ дѣйствительности, нашли себѣ выраженіе — хотя далеко не равномѣрное — самые разнообразные интересы и силы: господство крупной земельной собственности и торгово-промышленнаго капитала, старыя придворно-феодальныя

[1]) Ср. заявленіе Фридриха-Вильгельма IV, сдѣланное прусскимъ провинціальнымъ чинамъ — король никогда не допуститъ, чтобы между нимъ и его подданными сталъ листъ бумаги — и рѣчь императора Вильгельма въ 1897 году въ Кобленцѣ о власти монарха Божіей милости — власти «съ ея тяжелыми обязательствами, страданіями и неустанными трудами, а также съ грозной отвѣтственностью передъ единымъ Творцомъ — отвѣтственностью, которой не могутъ снять съ монарха ни одинъ министръ, ни одинъ парламентъ, ни одинъ народъ».

[2]) Интересно съ этой стороны разсмотрѣть то отрицательное отношеніе къ безотвѣтственнымъ группамъ, такъ называемымъ камарильямъ, звѣзднымъ палатамъ — отрицательное не только въ политической, но и правовой плоскости, которое мы находимъ въ государствахъ съ самымъ прочнымъ монархическимъ строемъ.

[3]) Наиболѣе интересное выраженіе этой идеи Л. Штейна въ его Geschichte der socialen Bewegungen in Frankreich, B. I, Einleitung.

отношенія и новая haute finance; средніе классы, укрѣпляемые дробленіемъ крупной собственности и распыленіемъ крупныхъ доходовъ, и тѣ же классы, разоряемые побѣдами крупной индустріи и концентраціей капиталовъ; имущіе крестьяне и неимущіе рабочіе — все оставило свой отпечатокъ на дѣятельности этого государства, на дѣятельности его представительныхъ учрежденій. Пестрота этихъ интересовъ далеко превосходитъ пестроту избирательныхъ системъ, которую мы встрѣчаемъ въ различныхъ странахъ Европы XIX вѣка: даже всеобщее избирательное право обнаруживало цѣлую гамму самыхъ разнообразныхъ соціально-политическихъ оттѣнковъ, связанныхъ болѣе или менѣе непосредственно съ интересами.

Несомнѣнно, послѣдніе сказываются и въ области внѣшней политики. Антагонизмъ Италіи и Франціи на Средиземномъ морѣ въ цвѣтущую эпоху тройственнаго союза, движеніе Австро-Венгріи на Балканскій полуостровъ, распространеніе германскаго вліянія на Ближнемъ Востокѣ, англо-бурская война, захватъ американцами Филиппинъ — на всемъ этомъ лежитъ явственный отпечатокъ интересовъ вліятельныхъ политическихъ группъ, конечно, не исчерпывающій ни поводовъ ни причинъ, но тѣмъ не менѣе столь же явственно обнаруживающійся здѣсь передъ изслѣдователемъ, какъ и въ исторіи новѣйшей борьбы свободной торговли съ меркантилизмомъ или въ исторіи налоговой политики. Иногда эта связь можетъ быть прослѣжена съ весьма большой конкретностью. Бераръ убѣдительно доказывалъ, что противоположность англійскаго имперіализма въ стилѣ Чемберлена и либерализма въ духѣ Гладстона, стремящагося къ политикѣ открытыхъ дверей, — противоположность, ярко сказавшаяся въ одновременно выставленныхъ программахъ южно-африканскихъ завоеваній и мирной конкуренціи на Дальнемъ Востокѣ — соотвѣтствовала контрасту экономическихъ интересовъ промышленнаго населенія Бирмингама и Шеффильда и населенія Манчестера и Ланкашира, — контрасту интересовъ англійской металлургіи и англійскаго прядильно-ткацкаго производства[1]).

Это давленіе классовыхъ и групповыхъ экономическихъ интересовъ и даетъ главный матеріалъ для соціалистической критики. Естественно, въ глазахъ послѣдней и въ данной сферѣ проявляется полное господство буржуазной плутократіи: ради нея работаетъ современная дипломатія, заключаетъ договоры и союзы; ради нея лучшія силы націи посылаются на смерть и всевозможныя лишенія;

---

[1]) Bérard, L'Angleterre et l'impérialisme, ch. Le protectionnisme (p. 119) и Le libre échange (p. 179).

ради нея поглощается огромная часть народнаго дохода. Внѣшняя политика утратила романтическій блескъ и рыцарственный авантюризмъ: она вступила въ неразрывную связь съ биржей, гдѣ въ настоящее время взвѣшиваются судьбы народовъ; но эта перемѣна ничего не принесла огромной части населенія. Нѣмецкій рабочій классъ почти ничего не выигралъ даже отъ блестящихъ побѣдъ, одержанныхъ въ 1870—71 г. надъ Франціей; нѣкоторое время онъ воспользовался подъемомъ промышленности, принесшимъ съ собой повышенную заработную плату, но черезъ два года тѣмъ сильнѣе онъ пострадалъ отъ разразившагося кризиса. Единственный интересъ рабочаго класса — это миръ и возможно большее сокращеніе расходовъ на армію, флотъ, внѣшнее представительство. Почему буржуазія, которая въ эпоху династическихъ войнъ увлекалась проектами вѣчнаго мира — достаточно вспомнить ея величайшаго философа Канта, — теперь, когда она можетъ вліять на законодательство и бюджетъ, поддерживаетъ несравненно болѣе тяжелый милитаризмъ[1])? Искреннее стремленіе къ миру и братству народовъ можно найти въ настоящее время лишь среди эксплуатируемыхъ рабочихъ массъ. Въ разгаръ русско-японской войны русскіе и японскіе соціалисты заявляли о солидарности интересовъ пролетаріата въ обѣихъ странахъ. Нѣмецкая соціалъ-демократія среди осложненій изъ-за Марокко приглашала Жореса дѣлать о немъ сообщенія въ Берлинѣ — и если пріѣздъ не состоялся, то лишь вслѣдствіе сопротивленія нѣмецкаго правительства[2]).

Таковы обороты мысли и рѣчи, которые воспроизводятся во всѣхъ европейскихъ парламентахъ ортодоксальными соціалистами во время преній о внѣшней политикѣ—воспроизводятся съ удивительнымъ механическимъ, можно сказать, однообразіемъ. Конечно, и здѣсь послѣдовательнѣе оказывается революціонный синдикализмъ, отрицающій начисто всякую внѣшнюю политику, ибо онъ отрицаетъ государство, проповѣдующій grève militaire и т. п. Какъ ни относиться къ предпосылкамъ соціалистической критики, въ ея исторической части вѣрно подмѣченъ контрастъ между руководящими интересами, которые давали тонъ внѣшней политикѣ при чистомъ абсолютизмѣ и въ эпоху конституціоннаго государства. Однако этотъ контрастъ далеко не достаточно оцѣнивается въ его и принципіальной и практической важности: соціалъ-демократы постоянно готовы свести его къ контрасту смѣняющихъ другъ друга классовыхъ

---

[1]) Мауренбрехеръ, Соціализмъ и международныя отношенія.
[2]) Ср. Kautsky, Socialismus und Kolonialpolitik.

вліяній — къ контрасту «феодальнаго» и «буржуазнаго» интереса. При такомъ взглядѣ невозможно понять, какое значеніе имѣетъ постановка внѣшней политики, осуществлявшаяся и осуществимая лишь въ конституціонномъ государствѣ, для жизни всего общества. Между тѣмъ, одно сопоставленіе внѣшней политики Англіи XVIII в. и современныхъ ей континентальныхъ монархій заставляетъ насъ ожидать отъ этой постановки болѣе глубокихъ послѣдствій. При всемъ различіи и разноцѣнности реальныхъ интересовъ, связанныхъ съ болѣе или менѣе широкими общественными группами, они болѣе устойчивы и потому гораздо болѣе способны ввести внѣшнюю политику въ опредѣленныя грани, освободить ее отъ служенія авантюризму и фантастическимъ цѣлямъ, чѣмъ это мы видимъ при старомъ порядкѣ съ его династической дипломатіей. Въ этомъ, несомнѣнно, нѣкоторый залогъ устойчивости для самой внѣшней политики, которая не будетъ подвергаться полной перемѣнѣ при перемѣнѣ правящихъ лицъ, — и это можно признать безо всякой идеализаціи современной «биржевой» европейской политики и безъ сентиментальнаго оптимизма. Это только значитъ, напримѣръ, что, какъ бы мы ни относились къ завоевательной программѣ англійскаго имперіализма, мы не можетъ отрицать, что онъ былъ связанъ съ наличностью чрезвычайно интенсивной промышленной жизни, съ развитіемъ денежнаго рынка; и здѣсь сразу бросается въ глаза контрастъ между такимъ имперіализмомъ и мегаломаніей странъ, вовсе не нуждающихся особенно въ иностранныхъ рынкахъ и даже по своему хозяйственному развитію мало способныхъ удерживаться на нихъ. Достаточно сопоставить здѣсь политику Криспи и Чемберлена.

Конечно, и здѣсь есть цѣлый рядъ постепенностей и переходовъ; мы не можемъ принимать различія тенденцій за различія точно очерченныхъ типовъ, но въ общемъ растущая связь внѣшней политики съ классовыми интересами, находящими себѣ выраженіе въ государственной организаціи, несомнѣнно, содѣйствуетъ здѣсь большему порядку и планомѣрности. При этомъ современное государство не остается неизмѣннымъ хранителемъ однихъ и тѣхъ же интересовъ: оно демократизуется, и интересы, имъ обслуживаемые, постепенно охватываютъ все бóльшія массы людей. Это — объективный фактъ, передъ лицомъ котораго въ настоящее время едва ли остается возможность отстаивать прогнозъ Мэна о непрочности и нежизнеспособности демократическаго государства. Расширеніе избирательнаго права, тяготѣніе ко всеобщему праву, все полнѣе осуществляющемуся въ новѣйшей конституціонной исторіи, важны именно, поскольку они открываютъ свободное поле передъ новыми притя-

заніями и новыми стремленіями. Мѣняются традиціонные критеріи для опредѣленія государственной пользы и общаго блага, измѣняется и взглядъ на то мѣсто, которое должна занимать внѣшняя политика среди функцій государства, на ея рессурсы и задачи — измѣняется съ двухъ сторонъ: со стороны требуемыхъ средствъ и достигаемыхъ цѣлей.

Перемѣнилась, прежде всего, старая расцѣнка человѣческаго матеріала. Каждый членъ государственнаго союза пріобрѣтаетъ нѣкоторую самостоятельную цѣнность; постепенно онъ становится активнымъ участникомъ этой организаціи и выходитъ изъ положенія слѣпого орудія, которое направляетъ рука безотвѣтственной власти. Его гражданское и политическое бытіе ограждено — если не формальной декларацiей правъ, то закрѣпленными въ общественномъ правосознаніи гранями, противопоставленными усмотрѣнію. Если государство устанавливаетъ всеобщую воинскую повинность, если оно требуетъ, чтобы лучшіе годы жизни были посвящены защитѣ отечества, если оно безъ колебаній въ сознаніи высшаго права беретъ «налогъ кровью», — то все это мыслится въ современномъ обществѣ, какъ тяжелая жертва, и эта жертва не можетъ быть приносима внѣ соотвѣтствія съ сознаніемъ тѣхъ, отъ кого она требуется. Никакой пессимизмъ не можетъ оспаривать различія, существующаго здѣсь между строемъ понятій въ современныхъ демократіяхъ и политической моралью вѣка просвѣщеннаго абсолютизма. Правда, это различіе кажется иногда слишкомъ теоретическимъ: развѣ не остается индивидуумъ какъ бы затеряннымъ среди тѣхъ огромныхъ массъ, составляющихъ современный государственный союзъ, передъ лицомъ всемогущаго аппарата государственной власти? Насколько право на вниманіе государства становится реальнымъ благомъ? Конечно, противорѣчіе между формально-юридической свободой и матеріальной необходимостью есть одна изъ основныхъ чертъ государства того типа, который создала французская революція, но вѣдь и это противорѣчіе не есть нѣчто безусловно непреодолимое, какъ это мы видимъ на нашихъ глазахъ, изучая соціально-реформаторскую работу современнаго государства. То же самое приходится сказать и относительно занимающей насъ области. Война можетъ стать кровопролитнѣе, но для общественнаго сознанія и общественнаго чувства, сдѣлавшихся первостепенными политическими факторами, каждый раненый и каждый убитый значатъ гораздо больше, чѣмъ они значили столѣтіе тому назадъ. Нельзя связывать это непосредственной зависимостью причинъ и слѣдствій съ демократизаціей государственныхъ формъ,

но нельзя и все сводить къ росту тонкости и отзывчивости нравственнаго чувства.

Измѣнилась оцѣнка жизни индивидуума — измѣнилась оцѣнка и всего другого, что̀ онъ отдаетъ государству. Бюджетное право было колыбелью того конституціоннаго организма, которое для насъ есть современное воплощеніе принципа правового государства. Какъ бы ни были высоки и низки налоги, психологически въ этомъ государствѣ они не могутъ не разсматриваться подъ угломъ зрѣнія жертвы, не могутъ не учитываться тѣ лишенія и отказы, которые въ нихъ выражены. Это чувство можетъ до извѣстной степени затемняться классовымъ антагонизмомъ, сосредоточеніемъ заботъ на томъ, чтобы перенести налоги на чужія плечи, но все-таки психологіи современнаго государства присуща мысль, что все, уплачиваемое различными общественными слоями,— богатыми и бѣдными,— есть взносъ на извѣстныя цѣли, возлагающій великую отвѣтственность на тѣхъ, кто его принимаютъ. Здѣсь опять не менѣе яркій контрастъ съ расточительностью, чаще наивной, чѣмъ сознательной, XVIII вѣка — не въ смыслѣ количества расходовъ, а въ смыслѣ отношенія къ нимъ. Тамъ мы не найдемъ мысли, что государство, требуя налоговыхъ жертвъ, не должно понижать уровня жизни безъ основаній, которыя самими заинтересованными лицами, прямо или косвенно, признаются достаточно вѣскими.

Рядомъ съ этимъ явились новыя цѣли государственной дѣятельности, которыя постепенно начинаютъ мыслиться какъ государственныя обязанности[1]). Всеобщее обученіе, страхованіе рабочихъ, всякаго рода организація государственной защиты болѣе слабыхъ въ соціальномъ смыслѣ элементовъ, организація мелкаго кредита, вообще грандіозныя затраты для подъема экономическаго и культурнаго благосостоянія — все это явленія сравнительно весьма новаго времени, которыя совершенно мѣняютъ оцѣнку затратъ вообще, затратъ на внѣшнюю политику — въ особенности. Въ современномъ демократизирующемся государствѣ не достаточно абсолютное, такъ сказать, оправданіе затратъ: требуется еще оправданіе относительное — на фонѣ общихъ запросовъ къ творческой дѣятельности госу-

[1]) О значеніи этихъ новыхъ цѣлей и о причинахъ, почему современный либерализмъ долженъ ихъ принять — см. у Samuel, Liberalism, p. 28 (примѣнительно къ Англіи). Соотвѣтствующія явленія во французскомъ либерализмѣ — въ статьяхъ Parodi, La crise du libéralisme; Lanson, A propos de la crise du libéralisme; Bouglé, La crise du libéralisme въ Revue de métaphysique et de morale, v. X, 1902; ср. у П. И. Новгородцева, Кризисъ современнаго правосознанія, гл. II.

дарства. Это связывается съ фактомъ, котораго не оспариваютъ ни сторонники ни противники демократіи — съ чрезвычайнымъ расширеніемъ сферы государственнаго вмѣшательства[1]). Но если бы даже это расширеніе оказалось временнымъ, и оно смѣнилось бы отливомъ въ сторону индивидуализма и иниціативы общественныхъ союзовъ — измѣнились бы лишь способы удовлетворенія общественныхъ потребностей, а не самыя потребности въ благосостояніи и культурѣ. Очевидно, психологическія предпосылки здѣсь значительно отличаются отъ того, что мы видимъ въ абсолютныхъ монархіяхъ XVIII вѣка. Повторяемъ, это различіе невозможно оспаривать, несмотря на быстрый ростъ государственныхъ доходовъ, позволяющихъ и бóльшія затраты: дѣятельность государственной власти оказывается гораздо болѣе зависимой, несмотря на расширенныя бюджетныя возможности.

Но и этимъ не исчерпываются перемѣны въ требованіяхъ, предъявляемыхъ ко внѣшне-политической дѣятельности государства, и было бы ошибочно мѣрить ихъ только новой оцѣнкой затратъ. Можетъ казаться, что эти требованія сводятся къ простой экономіи во что бы то ни стало, къ стремленію демократіи свести на минимумъ защиту международныхъ интересовъ государства. Но подобный взглядъ находитъ бóльшую опору въ партійной литературѣ, чѣмъ въ практикѣ. Несомнѣнно, есть цѣли внѣшне-политическаго характера, которыя и современными демократіями отстаиваются съ величайшимъ напряженіемъ, и гдѣ онѣ не боятся итти на огромныя затраты. Сюда относятся, прежде всего, цѣли территоріально-политическаго самосохраненія. Угроза ему есть угроза и всѣмъ интересамъ массовой жизни. Доктрина, проповѣдующая въ современныхъ условіяхъ отказъ отъ всякаго милитаризма, разбивается о здравый смыслъ германскихъ и французскихъ рабочихъ массъ — сознаніе наиболѣе интеллигентной ихъ части, что будетъ значить военный разгромъ Германіи или Франціи. Энергичная реакція, которую вызвали призывы синдикализма обезоружить государственную оборону,

[1]) Среди французскихъ экономистовъ, до сихъ поръ тяготѣющихъ въ сторону laissez-faire, часто подчеркивается, что расширеніе государственныхъ функцій, вызывающее соотвѣтственное осложненіе всего правительственнаго аппарата, благопріятно для образованія политической олигархіи, склонной эксплуатировать власть въ своихъ интересахъ, и содѣйствуетъ милитаризму; ср. у Molinari, Grandeur et décadence de la guerre, p. 104. Если бы этотъ тезисъ былъ справедливъ, всякая борьба съ милитаризмомъ въ условіяхъ жизни современнаго государства оказывалась бы химеричной; но онъ основанъ на явно предвзятыхъ, произвольныхъ допущеніяхъ.

не была только реакціей возмущеннаго инстинкта и чувства. Въ извѣстномъ смыслѣ цѣнность интересовъ защиты государства для народныхъ массъ возрастаетъ сообразно съ растущимъ ихъ вѣсомъ въ этомъ государствѣ. Предложеніе, которое нѣкогда дѣлалъ Дюпонъ Вайтъ — закрѣпить всеобщую воинскую повинность всеобщимъ избирательнымъ правомъ, — заключаетъ въ себѣ глубокую мысль. Въ современномъ государствѣ, съ его демократическимъ уклономъ, стихійный патріотизмъ, основанный на цѣльномъ инстинктѣ, осложнился кругомъ психологическихъ ассоціацій, связующихъ личное существованіе и общую судьбу политическаго цѣлаго[1]).

Но интересъ массъ не исчерпывается существованіемъ этого цѣлаго; онъ заставляетъ ихъ относиться со вниманіемъ ко всѣмъ сторонамъ — какъ извѣстно, крайне разнообразнымъ — международной жизни, которыя чувствительно отражаются на народномъ хозяйствѣ. Такъ, споръ между протекціонизмомъ и фритредерствомъ, которые даютъ противоположное направленіе внѣшней политикѣ, въ извѣстныя минуты для массъ можетъ заслонить всѣ другіе политическіе и соціальные вопросы, какъ это мы видѣли и видимъ въ Англіи, гдѣ оба направленія апеллировали къ реальнымъ интересамъ народа. И нельзя сказать, чтобы всюду и вездѣ эти интересы диктовали одинаковое рѣшеніе, освященное авторитетомъ демократическаго правовѣрія. Англійская рабочая партія никогда не можетъ смотрѣть на вопросы колоніальной политики съ такимъ простымъ и категорическимъ отрицаніемъ, которое предписывается, напримѣръ, ортодоксальной нѣмецкой соціалъ-демократіей[2]). Для ланкаширскаго ткача столь же существеннымъ является вопросъ, обладаетъ ли Англія безпрепятственной возможностью ввозить бумажныя ткани въ Небесную имперію, сколь для рабочаго изъ Шеффильда или Бирмингама интересно знать, имѣется ли въ виду расширить сферу англійскаго вліянія въ южной Африкѣ и пересѣчь ее новыми желѣзнодорожными линіями. Тому и другому ясно, что и тѣснѣйшая связь Англіи съ ея колоніями и ихъ дальнѣйшая эманципація не пройдутъ безслѣдно для его собственнаго положенія. Противъ программы free trade выставлена программа fair trade: та и другая требуютъ весьма

---

[1]) A. Menger въ «Volkespolitik», S. 355, совершенно не оцѣниваетъ этого момента и благодаря этому не подымается надъ уровнемъ шаблонной литературы соціалистическихъ партій.

[2]) Съ чрезвычайной яркостью это обнаружилось на штутгартскомъ соціалистическомъ конгрессѣ 1907 г., который вообще посвятилъ много вниманія колоніальному вопросу.

различной оріентировки внѣшней политики Англіи[1]. Поскольку промышленная жизнь Германіи дѣлаетъ ее конкурентомъ Англіи на міровомъ рынкѣ, поскольку эта жизнь двигается въ сторону Weltpolitik, — постольку и для нѣмецкихъ рабочихъ все менѣе и менѣе возможно остаться при ригоризмѣ чистаго отрицанія внѣшне-политическихъ интересовъ. И, наконецъ, стремленіе къ прочному миру, мотивы международной солидарности заставляютъ тѣмъ болѣе дорожить средствами и коньюнктурами, благопріятными для этого мира и солидарности. Франко-русскій союзъ цѣненъ для французской демократіи, именно, какъ могущественная гарантія европейскаго мира, какъ, съ другой стороны, ей цѣненъ повсемѣстный ростъ демократическихъ учрежденій, сближающій народности и расширяющій ихъ взаимные интересы. Мысль, что демократіи чужды и непонятны вопросы внѣшней политики вообще, могла бы искать опоры отнюдь не въ практикѣ, а лишь въ нѣкоторыхъ партійныхъ доктринахъ, которыя, по справедливости, никакъ не могутъ быть отождествляемы съ дѣйствительными демократіями.

Конечно, здѣсь, какъ и часто въ политикѣ вообще, нельзя повторять столь обнадеживающія слова Бэкона: knowledge is power. Сознаніе интересовъ не предполагаетъ еще возможности ихъ провести — даже при формально-свободномъ доступѣ всѣхъ общественныхъ элементовъ къ участію въ дѣятельности государственнаго механизма. Въ Германіи рейхстагъ, избранный по всеобщему избирательному праву, одобрилъ русско-германскій торговый договоръ, приносящій въ жертву интересы нѣмецкаго потребителя вообще и, въ частности, промышленнаго населенія, которое въ Германіи перевѣсило земледѣльческое, интересамъ остъ-эльбскихъ аграріевъ. Но это связано отчасти съ фактомъ, котораго мы уже касались, — что общественное мнѣніе менѣе способно прямо проявляться во внѣшней политикѣ, чѣмъ въ другихъ сторонахъ государственной жизни, а главное —

---

[1]) Въ настоящее время едва ли можетъ подлежать сомнѣнію, что программа имперіализма, въ тѣсномъ смыслѣ этого слова — имперіализма въ духѣ Сесиля Родса, для англійскихъ массъ сулитъ гораздо больше минусовъ, чѣмъ плюсовъ: она, во всякомъ случаѣ, требуетъ безмѣрнаго обремененія государственнаго бюджета, служитъ огромнымъ препятствіемъ на пути соціальныхъ реформъ, и изъ нея извлекаютъ наибольшія выгоды, прежде всего, присосавшіеся къ ней паразитные элементы. Но вопросъ ставится значительно иначе относительно имперіализма въ широкомъ смыслѣ слова, — какъ тенденціи обезпечить и сохранить за Англіей міровое вліяніе, отнюдь не стремясь къ завоеваніямъ, но и не отступаясь передъ ними тамъ, гдѣ они неизбѣжны для этого обезпеченія; ср. Hobson, Imperialism, p. 85, 153, 163, 377 etc. и этюдъ Hirst, Imperialism and Finances въ сборникѣ Liberalism and the empire.

съ многократно констатированнымъ отсутствіемъ необходимой гармоніи между демократической формой и содержаніемъ.

Наконецъ, нельзя обойти значенія, которое въ жизни современнаго государства получилъ вопросъ о національности. Насколько безуспѣшны были попытки признать въ національностяхъ своеобразные юридическіе субъекты, настолько безспорно пріобрѣтенное ими морально-политическое значеніе. Въ современномъ международномъ оборотѣ отношеніе къ національному единству и національному родству, какъ бы далеко оно ни расходилось съ нашимъ правовымъ идеаломъ и нравственнымъ чувствомъ, стало все-таки гораздо болѣе бережнымъ, чѣмъ въ эпоху свободныхъ обмѣновъ и раздѣловъ[1]). Новѣйшая исторія балканскихъ народностей показываетъ, какъ дипломатія, помимо своей воли, принуждена была считаться съ ихъ стремленіями. Если берлинскій конгрессъ 1878 г. пошелъ въ разрѣзъ съ жизненными стремленіями заинтересованныхъ народностей, и въ этомъ смыслѣ оказался не такъ далеко отъ пріемовъ вѣнскаго конгресса, — не забудемъ, что эти темныя стороны выступаютъ на фонѣ первоначальнаго санъ-стефанскаго договора; по сравненію же съ положеніемъ на Балканахъ до русско-турецкой войны это все-таки огромный шагъ впередъ, а обѣщанная въ берлинскомъ трактатѣ автономія Македоніи черезъ 20—25 лѣтъ уже признавалась чѣмъ-то недостижимымъ, утопическимъ. Главное же, берлинскій трактатъ никогда не мыслился европейской дипломатіей, какъ нѣчто постоянное и прочное, какъ представляли свое твореніе участники вѣнскаго конгресса. Тогда серіозно думали, что Бельгія останется навѣкъ соединенной съ Голландіей, ибо такъ рѣшили державы; теперь едва ли кто-нибудь сомнѣвался, что соединеніе Болгаріи и восточной Румеліи есть лишь вопросъ времени. И если впослѣдствіи дипломатія такъ боялась колебать создавшееся status quo на Ближнемъ Востокѣ, то именно памятуя объ его крайней непрочности и о трагическихъ осложненіяхъ, которыя должны послѣдовать за его разрушеніемъ. Это была политика правильно или неправильно понятой цѣлесообразности, чуждая легитимистскимъ соображеніямъ и патримоніальнымъ переживаніямъ.

Современное государство принуждено считаться со своимъ національнымъ составомъ. Австрійская декларація національныхъ правъ, «Staatsgesetz über die allgemeinen Rechte» 21 декабря 1867 г., § 19, гла-

---

[1]) При самомъ отрицательномъ отношеніи къ аннексіи Босніи и Герцеговины нужно признать, что сопоставленіе ея съ раздѣломъ Польши есть дурной пробы реторическій пріемъ.

ситъ: «всѣ народности государства равноправны, и каждая имѣетъ неотъемлемое право на сохраненіе и развитіе (auf Wahrung und Pflege) своей національности и своего языка. Государство признаетъ равноправность всѣхъ мѣстныхъ языковъ въ школѣ, въ офиціальныхъ учрежденіяхъ, въ общественной жизни» (in Schule, Amt und oeffentlichem Leben). Мы знаемъ, какъ велико разстояніе, отдѣляющее здѣсь принципъ и государственную практику; но въ то же время какъ далекъ самый принципъ отъ правилъ государственной мудрости, положенныхъ въ основу системы управленія Іосифа II! И если на почвѣ противодѣйствія національному равноправію создается своеобразная государственная техника, создаются Wahlgeometrie и тѣ искусственные пріемы, которые поддерживаютъ, напримѣръ, господство венгровъ надъ славянскими народностями въ Транслейтаніи, то этимъ самымъ національному началу приписывается могущественное вліяніе на ходъ государственной жизни. Несомнѣнно, оно отражается и во внѣшней политикѣ. Нѣмецкіе элементы въ Австріи, во всякомъ случаѣ, тяготѣютъ несравненно сильнѣе къ тройственному союзу, чѣмъ славянскіе[1]); для австрійскихъ отношеній къ Германіи не прошелъ безслѣднымъ прусскій законъ 1908 года о принудительномъ отчужденіи польскихъ земель въ Познани. Сожительство французской и англійской національности въ Канадѣ часто сказывалось и на отношеніи ея къ метрополіи, и на ея международномъ положеніи. Конечно, эти вліянія трудно учесть съ какой-либо опредѣленностью, и никакъ нельзя согласиться съ тѣми преувеличенными оцѣнками роли національностей, съ которыми мы особенно часто встрѣчаемся въ италіанской литературѣ. Намъ важно здѣсь только указать, насколько измѣняются психологическія пружины, воздѣйствующія на внѣшнюю политику, и насколько въ сознаніе людей, руководящихъ международной жизнью государствъ, хотя бы и помимо ихъ воли, вопреки привычнымъ навыкамъ мысли, вводятся новыя точки зрѣнія.

Отношенія международныя слагаются изъ цѣлаго ряда факторовъ, степень измѣнчивости и темпъ измѣненій которыхъ крайне различны, и потому сами отношенія никогда не могутъ быть закрѣплены in infinitum, какъ бы ни старались ихъ подчинить нѣкоторымъ заранѣе принятымъ основаніямъ. Въ эпоху франко-прусской

[1]) Напомнимъ чрезвычайно характерный споръ въ засѣданіи рейхсрата 18 ноября 1892 г. между Массарикомъ, который излагалъ преимущества сближенія съ Россіей, и Менгеромъ, который предпочиталъ «умереть, чѣмъ быть свидѣтелемъ побѣды Россіи надъ западной культурой».

войны населеніе Франціи и Германіи было, приблизительно, равное; въ настоящее время Германія имѣетъ перевѣсъ почти на 25 милліоновъ. Въ свою очередь, болѣе быстрый приростъ славянскихъ народностей по сравненію съ нѣмцами постепенно можетъ измѣнить всю политическую карту средней Европы. Столь же могущественно дѣйствуютъ новые способы производства и обмѣна, созданіе новыхъ источниковъ народнаго богатства, великія техническія открытія — всѣ эти факторы подтачиваютъ то равновѣсіе, которое ревниво оберегаетъ дипломатія. Если даже отвлечься отъ перемѣнъ моральнаго характера, которыя совершаются въ сознаніи народовъ, если на минуту забыть о всемъ пути, который прошло новое государство, — все-таки для насъ останется несомнѣнной неизбѣжность полной перестановки — если не основныхъ, то вторичныхъ — цѣлей, которыя преслѣдуются во внѣшней политикѣ[1]).

Новѣйшее развитіе этой послѣдней можетъ быть охарактеризовано однимъ понятіемъ: она сдѣлалась политикой міровой. Этому содѣйствовалъ, конечно, рядъ перемѣнъ въ политической картѣ Европы, завершавшій извѣстные естественные процессы — напримѣръ объединеніе Германіи и Италіи — и разрѣшавшій вопросы, вокругъ которыхъ велась такая напряженная борьба; но здѣсь сказывались и элементарные соціальные стимулы — исканіе выхода для прироста населенія и обезпеченіе сбыта европейской индустріи. Тысячи многообразныхъ нитей связуютъ европейскія государства со всѣми частями свѣта, и изъ нихъ слагается какое-то единое цѣлое, которое реагируетъ на раздраженіе въ каждой отдѣльной точкѣ[2]). То или другое голосованіе японскаго парламента, побѣда той или другой партіи на президентскихъ выборахъ въ Соединенныхъ Штатахъ, экономическія и политическія комбинаціи въ южной Африкѣ и Австраліи вліяютъ на европейскій международный оборотъ. Неудачи Россіи въ Манджуріи рикошетомъ отражаются на агрессивномъ направленіи германской политики въ Марокко[3]). Центръ тяжести перемѣщается на міръ внѣевропейскій и колоніаль-

---

[1]) Ratzenhofer, Wesen und Zweck der Politik, B. II, S. 109.

[2]) Holcombe, The real chinese question, p. 349: миръ Европы въ настоящее время (1901 г.) болѣе всего зависитъ отъ неприкосновенности Китая.

[3]) Что при марокккскихъ выступленіяхъ Германіи учитывалось пораженіе Россіи и нарушенное имъ равновѣсіе, призналъ самъ Бюловъ въ интервью, которое онъ далъ въ декабрѣ 1905 года французскому публицисту Тардье; ср. статью послѣдняго La politique extérieure de l'Allemagne въ сборникѣ: Les questions actuelles de la politique étrangère en Europe, p. 91—92, и его монографію: La conférence d'Algésiras. Здѣсь нарушеніе равновѣсія сказалось по всей линіи.

ный. И наиболѣе обычный типъ современной войны — это война колоніальная; но послѣдняя, какъ было уже указано, далеко не похожа на прежнія экспедиціи, которыя, дѣйствительно, можно было причислять къ репрессаліямъ и которыя создали мнѣніе, что подобныя войны не суть настоящія и не должны считаться за таковыя. Очевидно, послѣ англо-бурской и особенно русско-японской войны, съ ихъ огромными жертвами, съ ихъ вліяніемъ на внутреннюю жизнь Англіи и Россіи, для подобнаго взгляда никакихъ основаній не остается. Цѣнность существующихъ и вновь пріобрѣтаемыхъ колоніальныхъ территорій тѣмъ болѣе вообще возрастаетъ, чѣмъ ближе къ концу «раздѣлъ міра».

И это новое отношеніе ко внѣевропейскому міру, новые мотивы колоніальной и неразрывно съ нею связанной внѣшней политики сказываются повсюду. Нѣтъ перемѣны во взглядахъ, говоритъ Лоуэлль, болѣе характерной для современной Англіи, чѣмъ перемѣна взглядовъ на колоніи. «Фаталистическое равнодушіе, распространенное 50 лѣтъ тому назадъ, замѣнилось почти всеобщимъ стремленіемъ укрѣпить связь, которая соединяетъ метрополію съ ея взрослыми дѣтьми»[1]). Дѣйствительно, какъ далеко современное настроеніе отъ понятій, господствовавшихъ въ 60-е годы, когда общественное мнѣніе Англіи было удручено огромными затратами, вызванными войной съ ашантіями, и затрудненіями въ Вестъ-Индіи; какъ далеко оно отъ взглядовъ Кобдена и Брайса, мечтавшихъ о днѣ, когда не останется англійскихъ владѣній въ Азіи, и разорвана будетъ связь Канады съ метрополіей, — отъ взглядовъ Гольдвина Смиса, что британское колоніальное могущество — призракъ безплодный и опасный[2])! Люди, подобные Уэкфильду, проповѣдовавшіе необходимость болѣе активнаго интереса къ колонизаціи, постоянно сталкивались съ выраженіемъ глубокаго общественнаго скептицизма. И эта перемѣна въ Англіи оказалась въ значительной мѣрѣ сильнѣе, чѣмъ желанія людей, направлявшихъ внѣшнюю политику[3]). Самые видные представители англійскаго

---

[1]) Government of England, v. II, p. 430.

[2]) Въ 1849 г. депутатъ Рёбекъ писалъ: «философы и государственные люди крупнаго авторитета разсматривали всѣ наши колоніальныя владѣнія, какъ безполезное бремя... Они справедливо насъ предостерегали, что колоніи являлись до сихъ поръ источникомъ только вѣчныхъ споровъ съ другими народами». Zimmermann, Die Kolonialpolitik Grossbritaniens, B. II, S. 387; Sidywick, The Elements of Politics, p. 319 (отзывъ Меривеля въ 1870 г.: эмиграція существуетъ и увеличивается; колонизація умерла и погребена).

[3]) Ср. удостоенный преміи сборникъ, вышедшій въ 1887 г.: England and her colonies.

либерализма, сторонники кобденовскихъ традицій свободной торговли и мира, также принуждены были принять дѣятельное участіе въ расширеніи колоніальнаго могущества Англіи[1]). Съ точки зрѣнія современной англійской либеральной партіи, которая видитъ одну изъ главныхъ своихъ задачъ въ борьбѣ съ джингоизмомъ и въ распространеніи мирныхъ международныхъ отношеній въ имперіалистскомъ тезисѣ: торговля слѣдуетъ за флагомъ (the trade follows the flag), есть, однако, доля истины, и она помнитъ, насколько утвержденіе англійскаго владычества въ какой-нибудь странѣ оказывалось благопріятнымъ для торговли[2]). Болѣе того, имперіализмъ былъ признанъ въ извѣстной мѣрѣ представителями этой своеобразной формы англійскаго соціализма — фабіанскаго движенія[3]). Безъ сомнѣнія, съ этимъ

[1]) Въ 1884 г. Pall Mall Gazette писала: «когда кабинетъ Гладстона достигъ власти, онъ былъ одушевленъ страстнымъ желаніемъ уменьшить нашу отвѣтственность и ослабить тяготѣвшее бремя. Никто изъ оппозиціи, постоянно упрекавшей правительство за желаніе скорѣе уменьшить имперію, чѣмъ увеличить ее, не заподозритъ его искренности. Оно, дѣйствительно, хотѣло освободиться отъ тяжести, которую оно, какъ Атласъ, носило на своихъ плечахъ. Оно очистило Кандагаръ и покинуло Трансвааль. И все-таки имперія расширялась при Гладстонѣ быстрѣе, чѣмъ при Биконсфильдѣ. Мы не присоединили Египта, но мы держимъ тамъ гарнизонъ; мы не поглотили Судана, но англійская армія по дорогѣ въ Хартумъ. Мы присоединили треть земли зулусовъ, всю Бечуанію и весь берегъ южной Африки, отъ Оранжевой рѣки до Кунема. Мы закруглили наши владѣнія въ западной Африкѣ присоединеніемъ побережной полосы у Сіерра-Леоне. Мы санкціонировали присоединеніе нѣмцами Камеруна, но нашли компенсацію въ присоединеніи дельты Нигера. Мы создали новую индійскую компанію въ сѣверномъ Борнео и провозгласили британскій протекторатъ въ восточной половинѣ Новой Гвинеи. Нѣтъ другой націи въ мірѣ, которая могла бы представить подобное зрѣлище. Англія расширяется; и чѣмъ больше властители ее сжимаютъ, тѣмъ больше она стремится развернуться. Передъ лицомъ этого мірового движенія Гладстонъ, несмотря на почти абсолютную власть, которою его облекла нація, безсиленъ какъ ребенокъ». Приведено у Boutmy, Essai d'une psychologie politique du peuple anglais; ср. таблицу территоріальнаго роста у Hobson, p. 117; авторъ подчеркиваетъ, насколько, вопреки заявленіямъ имперіалистовъ, онъ шелъ быстрѣе эмиграціи, p. 49 etc. Извѣстно, какое распространенное въ англійской внѣшней политикѣ получила теорія такъ наз. хинтерландовъ.

[2]) Samuel, p. 312—313; ср. Gannay, L'impérialisme économique et la grande industrie anglaise, p. 46.

[3]) Show, Fabianism and the Empire. Конечно, понятіе имперіализма можетъ пониматься достаточно разнообразно. Лордъ Розбери краснорѣчиво говорилъ о «свободной, терпимой, миролюбивой» имперіи. Имперіализмъ связываетъ себя съ идеей pax britannica. Достаточно понятенъ скептицизмъ людей, хотя и несогласныхъ съ Гобсономъ, будто эти слова «всегда являлись безстыдной ложью», но испытывающихъ тревогу, — не потребуетъ ли этотъ миръ новыхъ

связанъ и ростъ англійскаго военнаго и морского бюджета, пугающій и своей быстротой и тѣмъ, что военные и морскіе расходы берутъ все бо́льшую часть средствъ страны[1]).

Для Франціи въ настоящее время вопросы, связанные съ африканской колонизаціей, пріобрѣтаютъ едва ли не болѣе жизненную важность, чѣмъ судьбы Эльзасъ-Лотарингіи[2]), и Клемансо въ эпоху своего министерства былъ весьма далекъ отъ того настроенія, которое заставляетъ его въ 80-хъ годахъ защищать отказъ отъ Египта и Индо-Китая[3]). Пельтанъ тогда предостерегалъ противъ стремленій «нападать на Тунисъ, потому что у насъ есть Алжиръ, на Тонкинъ, потому что у насъ есть Кохинхина, на Мадагаскаръ, потому что у насъ есть островъ Соединенія», но Франція утвердилась и въ Тунисѣ, и въ Тонкинѣ, и на Мадагаскарѣ[4]).

Еще разительнѣе эта перемѣна въ Германіи[5]). Всего тридцать лѣтъ тому назадъ Бисмаркъ говорилъ: «я — не колоніальный человѣкъ, Германія въ нихъ не нуждается», и полагалъ, что горизонтъ германской дипломатіи долженъ ограничиваться Европой[6]). Однако съ 80-хъ годовъ Германія начинаетъ искать территоріальныхъ пріоб-

---

кровопролитныхъ войнъ. Замѣтимъ, впрочемъ, что Гобсонъ имѣетъ въ виду эпоху Чемберлена и Бальфура, а не Кемпбель-Баннермана и Асквита.

[1]) По Гобсону (р. 101), армія еще въ 1875 г. поглощала $24^1/_2$ милл. ф. изъ 65; въ 1898 г. она уже поглощаетъ 43 изъ 99.

[2]) О значеніи внѣевропейскихъ интересовъ Франціи — Lanessan, Expansion coloniale de la France (1886). Introd., p. XXI.

[3]) Въ своемъ знаменитомъ спорѣ съ Жюлемъ Ферри Клемансо въ засѣданіи палаты 31 октября 1883 г. доказывалъ, что Франція находится въ совершенно иномъ положеніи, чѣмъ Англія: она не можетъ разбрасываться по земной поверхности, не будучи островомъ. Ж. Ферри отвѣчалъ: «Республика должна думать о будущемъ, она должна открыть новыя территоріи для будущихъ поколѣній... Упроченіе нашего вліянія въ Тонкинѣ будетъ лишь благоразумнымъ шагомъ хорошаго отца, семья котораго съ каждымъ годомъ увеличивается». Конечно, при слабой рождаемости этотъ мотивъ не играетъ во французской колонизаціи той роли, которая принадлежитъ ему въ колонизаціи англійской и германской.

[4]) По словамъ Жореса на бордоскомъ конгрессѣ французской соціалистической партіи 1902 г., соціалисты признаютъ обязанность дипломатіи обезпечить условія сбыта продуктовъ французской промышленности на внѣевропейскихъ рынкахъ, ибо это представляется необходимымъ условіемъ высокой заработной платы; см. L. Salaun, L'esprit démocratique et la politique coloniale (Revue politique et parlementaire, 1902, v. 34, p. 547).

[5]) Köbner, Einführung in die Kolonialpolitik, S. 48 u. s. w.

[6]) Когда въ рейхстагѣ 24 мая 1881 г. былъ оглашенъ мемуаръ о необходимости содѣйствія нѣмецкому вывозу въ восточную Азію, Океанію и Австралію, онъ прошелъ совсѣмъ незамѣченнымъ.

рѣтеній и расширенія своего вліянія въ Африкѣ и Океаніи. Когда уже это новое направленіе германской внѣшней политики начало намѣчаться, въ 1884 г. Бисмаркъ настаивалъ передъ рейхстагомъ, что колонизація должна быть дѣломъ частной иниціативы; Германія не будетъ, подобно Франціи, стремиться къ расширенію колоніальной территоріи: она ограничится выдачей привилегій и защитой торговыхъ нѣмецкихъ компаній. Въ рѣчи канцлера Каприви 12 марта 1890 г. мы встрѣчаемъ уже совсѣмъ иныя ноты — высказывается принципъ активной государственной колонизаціонной политики, при которой невозможно разсчитывать на возвращеніе затратъ. Поворотной точкой въ сторону этой активной политики можно, повидимому, считать протестъ противъ англо-португальскаго соглашенія относительно Конго. Дальнѣйшіе этапы — созданіе опорнаго пункта на Дальнемъ Востокѣ, въ Кіао-Чау, и пріобрѣтеніе отъ Испаніи Маріинскаго и Каролинскаго архипелаговъ[1]); рядомъ съ этимъ, дипломатія поддерживаетъ всѣмъ своимъ вѣсомъ нѣмецкую предпріимчивость, направленную на Малую Азію, постройку тамъ lignes de pénétration и т. п. Органъ колоніальнаго имперіализма, Koloniale Zeitschrift, встрѣчалъ XX вѣкъ надеждой, что, «какъ старое столѣтіе увидѣло германскую Европу, новое — увидитъ германскій міръ»[2]). Въ своихъ заявленіяхъ о «новой нѣмецкой ганзѣ» императоръ Вильгельмъ уже не былъ одинокъ, и выборы въ рейхстагъ 1907 г. показали, что общественное мнѣніе Германіи въ извѣстныхъ предѣлахъ одобряетъ колоніальную програму и активную политику внѣ Европы — отвергаетъ, во всякомъ случаѣ, категорическое ихъ отрицаніе. Впрочемъ, подобнаго отрицанія не доводитъ до конца даже нѣмецкая соціалъ-демократія, поскольку она примыкаетъ къ ревизіонизму: даже она принуждена признать, что съ той или другой постановкой отношеній Германіи къ внѣевропейскимъ странамъ связаны жизненные интересы нѣмецкихъ массъ[3]). Кальверъ отстаивалъ даже нѣ

---

[1]) Современная германская политика представляетъ поучительный контрастъ къ той уступчивости, которую выказала Германія относительно Испаніи въ спорѣ 1886 г. о Каролинскомъ архипелагѣ.

[2]) 18 марта 1900 года. Много цѣннаго у Maurice Lair, L'impérialisme allemand, oc. ch. 4 (Hier), 5 (Aujourd'hui), 6 (Demain).

[3]) См. чрезвычайно характерную оцѣнку у Бернштейна занятія Кіао-Чау: «нѣмецкій народъ нисколько не заинтересованъ въ томъ, чтобы Китай былъ раздѣленъ, и Германія удовлетворена клочкомъ его территоріи; но онъ сильно заинтересованъ въ томъ, чтобы Китай не былъ расхищенъ другими народами... Для Германіи очень важно, чтобы китайская торговая политика не была подчинена какому-нибудь одному иностранному государству или коалиціи ихъ — короче сказать, чтобы относительно всѣхъ вопросовъ, касающихся Китая,

мецкую политику въ Марокко[1]). Нечего говорить, что націалъ-соціальная партія, наиболѣе виднымъ представителемъ коей является Науманъ, и здѣсь доказываетъ параллелизмъ интересовъ демократіи и энергичной внѣшней политики — политики міровой въ стилѣ Вильгельма II[2]).

Италія пережила періодъ колоніальныхъ увлеченій въ эпоху Криспи; пораженія въ абиссинской войнѣ вызвали несомнѣнную реакцію противъ этого колоніальнаго авантюризма, но съ тѣмъ бóльшимъ вниманіемъ общественное мнѣніе страны относится къ сѣверной Африкѣ[3]). Даже Бельгія, которая уже, казалось бы, въ силу своего нейтралитета не могла думать объ активной колоніальной политикѣ, развиваетъ ее въ Конго, и эта активность не вызываетъ безусловно отрицательнаго отношенія въ лидерѣ бельгійскихъ соціалистовъ Вандервельде[4]). Всюду мы находимъ одинаковый уклонъ. Какое напряженное вниманіе наканунѣ XX вѣка вызвалъ вопросъ о раздѣлѣ между Англіей, Германіей и Соединенными Штатами архипелага Самоа, заброшеннаго среди Тихаго океана; какое тревожное охлажденіе произошло на этой почвѣ между Германіей и Англіей[5])! А одновременное столкновеніе Франціи и Англіи изъ-за Фашоды, изъ-за размежеванія сферъ вліяній въ Африкѣ, серіозно угрожало войной между двумя передовыми западными демократіями.

Естественно, въ міровой оборотъ втягиваются и внѣевропейскія страны. Мы говорили, какъ рѣзко измѣнилась та политика воздер-

---

Германія имѣла рѣшающій голосъ. Ея торговля съ Китаемъ требуетъ такого права вмѣшательства. Если пріобрѣтеніе бухты Кіао-Чау было средствомъ обезпечить себѣ это право или усилить его — а что это было такъ, едва ли можно спорить, — соціалъ-демократія не должна была бы принципіально высказываться противъ этого занятія». Историческій матеріализмъ, с. 262. Ортодоксальный соціалъ-демократическій взглядъ у Меринга, Исторія германской соціалъ-демократіи, т. IV, с. 361.

[1]) Socialistische Monatshefte, 1907, Februar.

[2]) F. Naumann, Democratie und Kaisertum: современная Германская имперія держится на гармоніи императорской власти, промышленной аристократіи и призванныхъ къ политическому представительству народныхъ массъ; Weltpolitik — полное осуществленіе этой гармоніи.

[3]) Извѣстіе, напримѣръ, появившееся въ августѣ 1905 года, что какая-то французская компанія получила концессію на устройство порта въ Триполи, вызвало чрезвычайную тревогу, несмотря на сближеніе съ Франціей, пока Титтони въ палатѣ его не опровергъ.

[4]) Его статья Die Socialdemocratie und Kolonialpolitik въ Die Neue Zeit, 1909, 19 Febr., S. 732.

[5]) См. статьи Leigh въ Fortnightly Review, 1899: The Powers and Samoa, p. 54, и The Samoan Crisis, p. 723.

жанія отъ всякаго вмѣшательства въ европейскія дѣла, которой долго придерживались Соединенные Штаты, какъ интересъ къ послѣднимъ шелъ рядомъ съ расширеніемъ американскихъ притязаній въ сторону Тихаго океана — притязаній, которыя съ открытіемъ панамскаго канала получатъ столь обширное приложеніе[1]). Въ этой странѣ, гдѣ земледѣльческія богатства Запада уравновѣшивали индустріальное развитіе Востока, долгое время не было такихъ настоятельныхъ мотивовъ имперіализма, которые дѣйствовали въ Англіи; но послѣднія десятилѣтія XIX вѣка произвели здѣсь рѣшительную перемѣну. Присоединеніе Кубы еще вытекало изъ принциповъ монроизма; присоединеніе Филиппинъ, безусловно, выходило за его предѣлы[2]). Республиканская партія не скрываетъ своего убѣжденія въ необходимости раздвинуть эти предѣлы, навлекая, естественно, критику демократовъ, которые, впрочемъ, спорятъ не столько противъ направленія, сколько противъ его преувеличеній[3]). Японія, закрытая для европейско-американскаго міра до 1854—58 гг., уже совершенно вышла изъ своей изолированности, какъ, несомнѣнно, выходятъ изъ нея Канада и Австралія.

Здѣсь, конечно, отражается неизмѣримо болѣе широкій историческій законъ. Мечниковъ съ точки зрѣнія антропогеографіи пріурочивалъ періоды всемірной исторіи къ эпохѣ великихъ рѣкъ Азіи и Африки, къ эпохѣ Средиземнаго моря и къ эпохѣ океановъ —

---

[1]) См. президентское посланіе 1870 года по поводу просьбы о посредничествѣ между Франціей и Пруссіей: «we were asked by the new government to use our good offices jointly with those of European powers in the interest of peace. Answer was made, that the established policy and the true interests of the United States forbade them to interfere in European questions jointly with the European powers».

[2]) Если только не приводить монроизмъ, какъ это дѣлаютъ нѣкоторые американскіе писатели, къ своеобразному равновѣсію между американскимъ и внѣамериканскимъ міромъ. Tucker, The Monroe doctrine, p. 13. Ср. у Wharton, Digest, v. I, p. 268; Callahan, Cuba and international relations, p. 453.

[3]) Блестящая характеристика новой американской политики съ точки зрѣнія республиканской партіи въ рѣчи статсъ-секретаря Гэя (Hay), приведенной въ сборникѣ: The Americain Idea, p. 299. Въ платформѣ демократической партіи на 1900 г. слѣдующія строки были посвящены критикѣ отступленій республиканцевъ отъ монроизма: «this profession is contradicted by the crowd policy of that party, in opposition to the spirit of the Monroe doctrine to acquire and hold sovereignty over large areas of territories and large numbers of people in the Eastern Hemisphere». — The National conventions and platforms of all political parties from 1789 to 1901, p. 334. Ср. Patouillet, L'impéralisme américain, l. III et IV.

Атлантическаго и Тихаго[1]). Современная исторія имѣетъ своимъ театромъ весь міръ: старые очаги человѣческой культуры не потеряли своего значенія, но рядомъ съ ними земной шаръ покрылся сѣтью новыхъ, большихъ и малыхъ, центровъ. Кто можетъ сказать, гдѣ проходитъ географическая магистраль современной исторіи? Всемірная политика—одна изъ сторонъ всемірной культуры, и, конечно, было бы крайне легкомысленно сводить ее къ авантюризму руководителей судьбами народовъ: Жюль Ферри и Чемберленъ, Макъ-Кинли и Вильгельмъ II только отражаютъ въ своей дѣятельности этотъ міровой характеръ эпохи, приводящій въ движеніе неизмѣримо большія массы и силы, чѣмъ тѣ, которыя увлекалъ потокъ такъ называемаго великаго переселенія народовъ.

Расширеніе внѣшне-политическаго горизонта ясно отражается на образованіи новыхъ группировокъ въ Европѣ — группировокъ, которыя отнюдь не могутъ быть объяснены лишь тонкой, виртуозной дипломатической игрой: за ними стоитъ необходимость. Военная гегемонія Германіи, создавшаяся послѣ франко-прусской войны, была для европейской дипломатіи въ эту эпоху главнымъ факторомъ: на почвѣ ея возникли тройственный союзъ и составляющій ему противовѣсъ союзъ Россіи съ Франціей. Между ними стояла Англія въ «блистательной изолированности». Послѣдняя не связывала себя ни съ какой изъ этихъ группировокъ и была заинтересована лишь въ томъ, чтобы европейское status quo чувствительно не измѣнялось: находясь въ извѣстномъ антагонизмѣ съ Россіей, успѣхи которой на Ближнемъ Востокѣ и въ Средней Азіи казались угрожающими и могли поколебать британское владычество въ Остъ-Индіи, Англія, однако, не искала прямого сближенія съ Германіей. Вся эта картина въ 90-хъ годахъ рѣзко мѣняется: европейская дипломатія въ гораздо большей степени, чѣмъ раньше, начинаетъ опредѣляться внѣевропейскими факторами; Германія, съ ея колоссальнымъ промышленнымъ развитіемъ, оттѣснившимъ на второй планъ нѣмецкое земледѣліе, съ новыми потребностями, вытекающими изъ быстраго прироста населенія, съ грандіозной научной культурой, дающей ей такія могущественныя орудія въ ея международной конкуренціи[2]), становится опаснѣйшей соперницей Англіи

[1]) См. его книгу: Цивилизаціи и великія историческія рѣки; ср. Ratzel, Anthropogeographie.

[2]) Можно привести, что менѣе чѣмъ въ 20 лѣтъ металлургическая промышленность Германіи возросла въ 6 разъ, что число веретенъ въ текстильной промышленности за періодъ 1887—1904 гг. болѣе, чѣмъ удвоилось. Въ 1882 году вывозъ не достигалъ $2^1/_2$ милліардовъ марокъ, ввозъ — $3^1/_2$ милліардовъ ма-

на міровомъ рынкѣ[1]). Этотъ новый германскій имперіализмъ опирается на глубокія соціологическія причины, и такимъ образомъ создается тотъ антагонизмъ Англіи и Германіи, около котораго вращается въ настоящее время политика Европы. Уже въ 1885—86 годахъ парламентская комиссія, изучавшая причины упадка англійской торговли, послѣ всесторонней анкеты, пришла къ такимъ выводамъ: «конкуренція Германіи постоянно дѣлается все болѣе и болѣе настойчивой; во всѣхъ углахъ міра чувствуется предпріимчивость и упорство нѣмцевъ. Они одолѣваютъ насъ благодаря лучшему знанію рынка, готовности сообразоваться со вкусами каждаго, благодаря рѣшимости проникать всюду и, вездѣ проникая, упрочиваться»[2]). Попытка совмѣстнаго дѣйствія Англіи и Германіи въ Китаѣ, запечатлѣвшаяся въ договорахъ между этими двумя странами 16 октября 1900 г. — въ концѣ концовъ, повидимому, лишь со-

---

рокъ; въ 1900 г. мы имѣемъ почти $6\frac{1}{2}$ милліардовъ ввоза, почти 5 — для вывоза; въ 1908 — почти 9 для ввоза, почти 7 для вывоза. Населеніе Германіи съ 1871 по 1890 г. увеличилось съ 41 до 49 милліоновъ (средній ежегодный прирость — 420.000); въ 1890—1900 гг. дошло до 56 милліоновъ (средній ежегодный прирость — почти 800.000); въ 1907 году населеніе превышаетъ 62 милліона, и годичный прирость подходитъ къ 900.000. Реальный смыслъ цифръ вскрывается при сравненіи съ соотвѣтствующими данными не только по Франціи, которая такъ замѣтно отстаетъ въ международномъ соперничествѣ, но и по Англіи.

[1]) Извѣстно, какое впечатлѣніе произвели вышедшія въ 1896 и 1897 годахъ книги: Williams, Made in Germany и The foreigner in the farm yard. Ср. Elzbacher, Modern Germany, p. 72, ch. «Germans's world politics». Сознаніе этой перемѣны въ міровой роли Германіи, о которомъ мы уже говорили, нашло себѣ выраженіе въ рѣчи императора Вильгельма на 25-лѣтнемъ юбилеѣ имперіи: «aus dem deutschen Reiche ein Weltreich geworden. Ueberall in fernen Teilen der Erde wohnen Tausende unserer Landesleute. Deutsche Güter, deutsches Wissen, deutsche Betriebsamkeit gehen über den Ocean. Nach Tausenden von Millionen beziffern sich die Werte, die Deutschland auf den Seefahrten hat. An Sie, meine Herren, tritt die erste Pflicht heran mir zu helfen dieses deutsche Reich auch fest an unseres heimatliches zu gliedern».

[2]) Bérard, L'Angleterre et l'impérialisme, p. 300. Въ этой книгѣ мы находимъ весьма интересную исторію англо-германской конкуренціи, данную на основаніи синихъ книгъ и консульскихъ донесеній; см. особенно главы: «le rationalisme allemand» и «l'empirisme anglais» и въ его же книгѣ «Questions extérieures» главу: «le traité anglo-japonais», p. 131. Замѣчательно, насколько Бисмаркъ, при своемъ отношеніи къ колоніальному вопросу, относился съ чрезмѣрнымъ довѣріемъ къ естественной солидарности Англіи и Германіи: онъ хотѣлъ, напримѣръ, въ такъ называемомъ фиджийскомъ вопросѣ предоставить англичанамъ охрану интересовъ нѣмецкой торговли въ этой части Тихаго океана; см. Bismark und England, S. 212 (много вообще интереснаго матеріала для характеристики англо-германскихъ отношеній въ 60-хъ, 70-хъ и 80-хъ годахъ).

дѣйствовала росту германофобскихъ настроеній въ Англіи[1]). Важно здѣсь то обстоятельство, что rebus sic stantibus устраненіе этого антагонизма не лежитъ въ сферѣ, доступной политическому воздѣйствію: и правительство и представительство могутъ только смягчать его, предупреждать вырожденіе его въ открытую борьбу. Съ этой стороны и тотъ «морской спортъ», о которомъ говорилъ Асквитъ, огромныя затраты на военный флотъ въ Германіи и Англіи, которыя даютъ тонъ европейскому маринизму вообще, конечно, не могутъ быть объясняемы однимъ шовинистскимъ ослѣпленіемъ; въ обѣихъ странахъ за этими соображеніями стоятъ могущественные мотивы національной безопасности. Вопросъ, какъ при существующихъ экономическихъ отношеніяхъ и политическихъ формахъ найти иные способы, менѣе истощающіе благосостояніе европейскихъ народовъ и болѣе соотвѣтствующіе европейской культурѣ — до сихъ поръ остается открытымъ[2]).

Росту міровыхъ интересовъ Германіи Англія ищетъ противовѣса въ новыхъ комбинаціяхъ, въ корнѣ разрушающихъ традиціи «splendid isolation». Такъ, происходитъ сердечное соглашеніе между Англіей и Франціей, африканскіе успѣхи которой, остановленные у Фашоды, уже не пугаютъ по ту сторону Ла-Манша. Такъ, слагается солидарность Англіи, Франціи и Испаніи въ марокскомъ вопросѣ, которая приводитъ къ сближенію, получившему нѣсколько преувеличенно торжественное имя западнаго тройственнаго союза. Такъ, наконецъ, было побѣждено старое недовѣріе, переходившее въ хро-

---

[1]) Они весьма наглядно сказались въ парламентскомъ засѣданіи 23 іюля 1903 г. въ рѣчахъ Чарльса Дилька, Гибсона Боульса, Эдуарда Грея, которые всѣ выражали сожалѣніе объ уступчивости правительства передъ Германіей, объ его, во всякомъ случаѣ, недостаточно активной политикѣ. Правительство Бальфура-Лэндсдоуна защищалось слабо, и моральная побѣда, несомнѣнно, осталась за оппозиціей.

[2]) Оцѣнку англо-германскаго «отчужденія» (Entfremdung) съ точки зрѣнія нѣмецкой соціалъ-демократіи, склоняющейся къ ревизіонизму, даетъ Max Shippel въ статьѣ: England, Deutschland und Arbeiterparteien въ Socialistische Monatshefte, 1909, 25. Februar. Здѣсь указывается на важность интересовъ рабочаго класса, связанныхъ съ принадлежностью къ той или другой національности, на основу отчужденія, лежащую въ хозяйственномъ ростѣ (wirtschaftliche Emporhebung) Германіи, т.-е. во вполнѣ объективныхъ факторахъ. Авторъ настойчиво рекомендуетъ и представителямъ рабочихъ стать здѣсь на реальную, а не отвлеченно сектантскую почву; не нужно искусственно обострять антагонизма, но безполезно его и затушевывать; впрочемъ, въ будущемъ онъ долженъ устраниться, такъ какъ Англія, все равно, не можетъ сохранить міровой промышленной гегемоніи, а Германія имѣетъ потребность лишь въ экономической свободѣ дѣйствія. Ср. Schiemann, Deutschland und die grosse Politik, pass.

ническую враждебность, раздѣлявшее Англію и Россію[1]); пораженія наши на Дальнемъ Востокѣ разсѣивали призраки нашествія русскихъ на Индію[2]), а въ то же время блестящіе успѣхи Японіи открывали передъ ней дорогу къ гегемоніи въ восточной Азіи и создавали дѣйствительную опасность для Британской Индіи. Англо-французское сближеніе и франко-русскій союзъ, естественно, завершаются новымъ фазисомъ въ англо-русскихъ отношеніяхъ. Съ другой стороны, Италія, у которой разсѣялись поводы опасаться наступательныхъ видовъ Франціи — въ особенности ея плановъ возстановить свѣтскую власть папы — и которая постепенно излѣчивается отъ галлофобскихъ традицій политики Криспи, тоже постепенно, несмотря на официіальную неприкосновенность тройственнаго союза, идетъ на сближеніе съ Франціей и, слѣдовательно, съ Россіей, отходя въ то же время отъ Австро-Венгріи, съ вліяніемъ которой чувствительно сталкиваются италіанскіе интересы на всемъ западѣ Балканскаго полуострова[3]). Всѣ эти новыя группировки отличаются именно тѣмъ, что это не только болѣе или менѣе ловкіе шахматные ходы дипломатическаго искусства: сквозь нихъ просвѣчиваетъ законо-

---

[1]) Военно-дипломатическое обоснованіе этого недовѣрія и вопросъ о реальной опасности, угрожающей Англіи отъ Россіи въ Европѣ и Азіи, подробно разсмотрѣны были у Maurice, The Balance of Military Powers in Europe, ch. «Russia and England» (p. 29). Спеціально вопросъ объ опасности, которую представляетъ Россія для Британской Индіи, и вытекающихъ отсюда послѣдствіяхъ для всей внѣшней политики Англіи — у Charles Dilke, Problems of Greater Britain, v. II, ch. 1, «Indian Defence». Весьма замѣчательныя мысли о неизбѣжности англо-русскаго сближенія у Ratzenhofer, Wesen und Zweck der Politik, B. II, S. 245.

[2]) Насколько сильно отражался на англійской политикѣ этотъ призракъ русскаго вторженія, и насколько этотъ послѣдній былъ связанъ съ недоцѣнкой проблемы Дальняго Востока, можно видѣть изъ книги Spencer Walpale, Foreign Relations, p. 89: «главная задача британской дипломатіи XVIII вѣка было поддержать равновѣсіе въ западной, а XIX—въ восточной Европѣ; конкретный смыслъ этой политики для XVIII вѣка — борьба Англіи съ Франціей, для XIX — съ Россіей». Продолжая сопоставленіе, можно сказать, что главный предметъ англійской дипломатіи XX вѣка — міровое равновѣсіе, и конкретнымъ выраженіемъ ея является растущій антагонизмъ Англіи и Германіи.

[3]) Billot, La France et l'Italie, v. II, p. 400; René Pinon, L'empire de la Méditerranée, p. 11—91. Это движеніе шло бы скорѣе, если бы не сказывались годы крайне натянутыхъ отношеній между Франціей и Италіей; если бы эти годы, когда парижскій рынокъ оказался закрытымъ для италіанскихъ цѣнностей, не связали Италію экономически съ Германіей, особенно въ области кредита; см. Fiamingo, Les raisons économiques de la politique étrangère de l'Italie въ Revue politique et parlem., 1907, v. 53, p. 78.

мѣрное дѣйствіе элементарныхъ историческихъ силъ, которыя для обычнаго представленія не имѣютъ ничего общаго съ прихотливой измѣнчивостью международныхъ отношеній. Въ этомъ есть извѣстная гарантія противъ необузданнаго честолюбія и эгоизма безотвѣтственныхъ руководителей внѣшней политики; но это же создаетъ и грани, которыя противопоставлены стремленіямъ построить международное общеніе на справедливости и гуманности. И, естественно, съ особой ясностью можемъ мы это увидѣть на современной постановкѣ проблемы войны и мира.

Война въ XVIII вѣкѣ — это instrumentum regni, который приводится въ движеніе безъ особаго взвѣшиванія цѣнности благъ и интересовъ, составляющихъ предметъ спора. Отсюда и ничтожный характеръ мотивовъ, способныхъ вызвать войну, и ея частая безрезультатность. Отсюда, наконецъ, превращеніе войны въ какое-то хроническое международное состояніе: Европа представляла изъ себя постоянный военный лагерь. Та осторожная и умѣренная политика, которая имѣла своимъ выразителемъ во Франціи наканунѣ революціи Верженна, была исключеніемъ. Международное положеніе какъ бы наглядно поясняло мысли Гоббса о bellum omnium, о необузданномъ эгоизмѣ и инстинктѣ захвата — voluntas laedendi, присущемъ человѣку. Конечно, мысль о ненормальности такого порядка широко распространена въ XVIII вѣкѣ; вѣра въ возможность измѣнить его вытекаетъ изъ общаго тона просвѣтительной философіи и ея соціальнаго оптимизма: какъ сомнѣваться, что человѣческій родъ способенъ сдержать свои первобытные инстинкты, что человѣческій разумъ способенъ устроить сожительство народовъ безъ насилія и крови? Однако этимъ надеждамъ, болѣе или менѣе далеко идущимъ, которыя мы встрѣчаемъ у Кондильяка, Мабли, Гольбаха, Аддисона, Свифта, Юма, Гердера, можно противопоставить рядъ отчасти апологетовъ войны, доказывающихъ, что ея устраненіе могло бы быть куплено лишь еще болѣе дорогой цѣной ухудшенія человѣческой природы и человѣческаго общества, отчасти вообще сторонниковъ взгляда, что война вытекаетъ изъ глубокихъ инстинктовъ человѣка, и потому не устранима. Въ этомъ кругѣ идей болѣе или менѣе объединяются мыслители, столь мало имѣющіе общаго, какъ Фридрихъ Великій и Дидро[1]), Монтескье и Вовенаргъ.

Самый пасифизмъ XVIII вѣка носитъ довольно механическій, такъ сказать, характеръ: искусство государственныхъ людей, которые такъ

[1]) Во взглядѣ Дидро на войну была, впрочемъ, двойственность, указанная Лораномъ: она особенно сказывается въ его энциклопедической статьѣ «Paix».

часто являются инициаторами кровопролитныхъ и безцѣльныхъ войнъ, не можетъ ли быть направлено съ равнымъ успѣхомъ въ противоположную сторону? Особенно характеренъ въ этомъ смыслѣ проектъ Бернардена де Сенъ-Пьера, получившій наибольшую извѣстность и вызвавшій рѣзкую критику Вольтера. Онъ, просто, беретъ политическую карту Европы, какъ она была установлена утрехтскимъ миромъ, и предлагаетъ, чтобы каждое изъ 19 государствъ получило представительство въ совѣтѣ, который является какъ бы общеевропейскимъ ареопагомъ, издаетъ общія постановленія и вынуждаетъ исполненіе ихъ со стороны отдѣльныхъ державъ силой. Для этого не нужно никакихъ болѣе государственныхъ перемѣнъ: для этого достаточно простого соглашенія. Замѣчательно, насколько Бернарденъ де Сенъ-Пьеръ проникнутъ обычнымъ взглядомъ XVIII вѣка на международное общеніе, какъ общеніе монарховъ: нужно убѣдить только этихъ послѣднихъ, и всеобщій миръ обезпеченъ[1]). Иную постановку вопроса мы находимъ у Руссо и особенно у Канта: здѣсь главное вниманіе обращено на государственную форму, наиболѣе благопріятную для сохраненія и установленія мира. Послѣдній основную причину войнъ видѣлъ въ сохраненіи патримоніальнаго взгляда на государство — взгляда, который только питаетъ честолюбіе монарховъ. Въ этомъ смыслѣ установить прочный миръ невозможно безъ перехода къ «республиканской» формѣ — понятіе, которое у Канта имѣетъ смыслъ, близкій къ современному понятію конституціоннаго порядка. Рядомъ съ этими мыслями и мимоходомъ брошенными соображеніями о связи торговли и мира можно найти въ проектѣ Канта характерную для быта его времени «секретную статью», предлагающую обезпечить философамъ и ученымъ свободное обсужденіе вопросовъ, связанныхъ съ войной и миромъ, такъ какъ ихъ указанія могутъ быть полезны для законодателей и правителей, и послѣдніе получатъ возможность ими пользоваться, не обращаясь прямо къ представителямъ науки, что въ глазахъ иныхъ не соотвѣтствуетъ высокому положенію лицъ, облеченныхъ властью[2]). Но и у Канта война берется только какъ столкновеніе двухъ государственныхъ организацій, которое могло быть предупреждено лучшимъ ихъ устройствомъ; стоящія за этой организаціей силы — если исключить бѣглое упоминаніе о торговлѣ — вовсе не принимаются въ расчетъ.

---

[1]) Знаменательна также оговорка, сдѣланная въ ст. 6-й, что испанская корона должна навсегда остаться за династіей бурбоновъ. Текстъ проекта у Darby, International tribunals, p. 21.

[2]) Zum ewigen Frieden, II. Zusatz.

Мысль объ этихъ силахъ скорѣе можетъ быть уловлена въ разсужденіяхъ экономистовъ о международной политикѣ.

Какъ мы видѣли, внѣшняя политика XIX вѣка развертывается при новой обстановкѣ, среди создающихся конституціонныхъ государствъ, среди пробудившихся мотивовъ національнаго самоопредѣленія, среди новой оцѣнки государственныхъ и общественныхъ благъ и тѣхъ жертвъ, коими эти блага должны оплачиваться; соотвѣтственно и войны XIX вѣка принимаютъ иной характеръ не только въ смыслѣ техническомъ. Безсмысленные и ничтожные поводы, вызывающіе ихъ, становятся несравненно рѣже[1]). Это не значитъ, конечно, чтобы многія изъ войнъ XIX вѣка не были устранимы, чтобы случайности не играли и здѣсь иногда фатальной роли. Въ своихъ «Recherches économiques sur les guerres contemporaines», изслѣдуя періодъ отъ крымской до австро-прусской войны включительно, Поль Леруа-Больё настаивалъ, что ни одна изъ этихъ войнъ не носила на себѣ печати исторической неизбѣжности: воюющія стороны могли бы съ огромной пользой для себя — побѣдители не меньше, чѣмъ побѣжденные — предупредить ихъ соглашеніями и компромиссами[2]). Нельзя, однако, отрицать грандіозности національныхъ интересовъ, вопросъ о которыхъ ставился въ войнахъ, связанныхъ съ освобожденіемъ Италіи и объединеніемъ Германіи. Если война 1864 г. съ Даніей производитъ впечатлѣніе неподкрашеннаго никакими правовыми мотивами насилія, то, оставляя въ сторонѣ правовую оцѣнку, приходится констатировать, что присоединеніе Шлезвигъ-Гольштиніи было неизбѣжнымъ этапомъ въ концентраціи сѣверо-германскихъ государствъ, а не честолюбивымъ капризомъ со стороны Пруссіи. Попытки полюбовно разрѣшить соперничество Австріи и Пруссіи за преобладающее положеніе въ Германіи, какъ извѣстно, оказались совершенно неудачными, несмотря на посредничество Россіи, Франціи и Англіи: для обѣихъ странъ это въ слишкомъ большой мѣрѣ составляло вопросъ о всей ихъ будущности. Что касается до американской междоусобной войны, исключительной по своей кровопролитности и безмѣрнымъ экономическимъ потерямъ, она, конечно, именно, какъ война гражданская, стоитъ въ особомъ

[1]) Мексиканская авантюра Наполеона III возвращаетъ къ пріемамъ XVIII вѣка, какъ и вторая имперія представляетъ, въ сущности, мимолетный рецидивъ абсолютизма — мимолетный, ибо она сама должна была постепенно принимать обликъ, болѣе отвѣчающій правосознанію французскаго общества.

[2]) Recherches économiques, p. XII: c'est qu'il n'est pas une seule de ces guerres, qui ait eu le caractère de nécessité, pas une qui n'eût pas très honorablement très avantageusement pour toutes parties être évitée.

положеніи; съ другой стороны, только чрезмѣрно выдвигая поводы въ ущербъ глубокимъ причинамъ, какъ это дѣлалъ Леруа-Больё, затемняя экономическій и культурный контрастъ двухъ частей союза, толкавшій ихъ къ противоположному государственному устройству — можно считать эту войну плодомъ фатальнаго недоразумѣнія. Вѣдь уже Токвиль сознавалъ опасность, которую въ себѣ таитъ этотъ контрастъ, хотя онъ и ошибался, предрекая побѣду центростремительному, а не центробѣжному теченію[1]). И если мы возьмемъ періодъ послѣ австро-прусской войны, мы въ еще большей степени убѣдимся, что мотивы, опредѣляющіе военныя столкновенія, оказываются, обычно, весьма серіозными. Можно всячески сожалѣть, что объединеніе Германіи совершилось желѣзомъ и кровью, что свободная и самостоятельная Болгарія создалась лишь послѣ военнаго разгрома Турціи, что испанцы не дали своевременно автономію Кубѣ, — но никто не скажетъ, что направляющими цѣлями въ этихъ войнахъ было удовлетвореніе крупнаго или мелкаго честолюбія. Различіе неоспоримо, и оно лежитъ какъ въ объективныхъ цѣляхъ, такъ и въ психологическомъ къ нимъ отношеніи[2]).

Въ послѣднемъ смыслѣ характерна двойственность, которой отмѣчено отношеніе современной культуры къ войнѣ. Съ одной стороны, и все нравственное развитіе, все утонченіе человѣческихъ переживаній содѣйствовали тому, чтобы сдѣлать въ глазахъ современныхъ обществъ самый фактъ войны болѣе ужаснымъ и уродливымъ. Это чувство не могло не проявиться въ вѣкъ, когда общественные нервы и общественная совѣсть уже не переносятъ старыхъ пріемовъ уголовной юстиціи, когда смертная казнь, столь обычная въ исторіи европейскихъ народовъ, вызываетъ почти единодушное осужденіе, когда работорговля признается оскорбленіемъ международной цивилизаціи и т. д. Конечно, вопросъ о степени гуманизаціи современныхъ обществъ весьма споренъ: въ какой мѣрѣ накопленіе знаній перевоспитываетъ современнаго человѣка, и насколько дѣйствительно существуетъ тотъ религіозно-моральный прогрессъ, въ коемъ Киддъ видѣлъ главное пріобрѣтеніе христіанской Европы[3])? Но

---

[1]) De la démocratie en Amérique, v. I, ch. XVIII, Etat actuel et avenir des trois races.

[2]) Нельзя забывать, что въ настоящее время миръ между цивилизованными народами составляетъ правило, а война — исключеніе. Англія въ періодъ отъ 1684 до 1815 г. — 63 года, т.-е. половину, провела въ войнѣ. Со времени австро-прусской войны 1866 г. ни Австрія ни Италія, а со времени франко-прусской войны 1870—71 г. ни Франція ни Германія не вели войнъ въ Европѣ. Это мало похоже на международное положеніе XVIII вѣка.

[3]) Въ книгѣ «Соціальная эволюція».

какъ ни отстранять всякія сентиментальныя иллюзіи, какъ ни признавать основательнымъ соціальный пессимизмъ людей, подобныхъ Гексли[1]), которыхъ уже нельзя заподозрѣть въ партійной тенденціозности, несомнѣнно, европейскія общества нашего времени не воспринимаютъ какъ за естественное и неизбѣжное многое изъ того, что подобнымъ образомъ воспринимали ихъ предки. Они чувствуютъ извѣстную отвѣтственность за причиняемое въ ихъ средѣ страданіе и проливаемую кровь, даже когда измѣнить положеніе они, повидимому, безсильны. Съ этой стороны можно было бы удивляться не слишкомъ широкому распространенію пасифистскихъ идей и настроеній, а слишкомъ еще поверхностному ихъ дѣйствію на современную психику. «Чтобы спасти несчастнаго больного», пишетъ Рише, «чтобы продолжить его жизнь на нѣсколько дней, можетъ-быть, на нѣсколько часовъ, сколько заботъ медицинѣ! Желѣзнодорожная катастрофа поражаетъ пять или шесть пассажировъ; какое негодованіе! Все это вполнѣ законно. Но почему же мы холодны, какъ ледъ, когда дѣло идетъ о солдатахъ, павшихъ на войнѣ? Когда газеты намъ сообщаютъ, что подъ Мукденомъ произошло сраженіе, гдѣ погибло двѣсти тысячъ людей, мы едва бросаемъ бѣглый взглядъ на эти извѣстія»[2]).

Правильно оцѣнить, насколько сильно переживаются современными народами бѣдствія войны, возможно, конечно, только на историческомъ фонѣ. Несомнѣнно одно: эти чувства не сопровождаются соотвѣтствующей вѣрой въ возможность устранить ее изъ международнаго оборота. И это понятно: мы видимъ вокругъ себя фактъ громаднаго, небывалаго напряженія милитаризма. Уже въ 1904 году ежегодныя военныя и морскія издержки европейскихъ народовъ достигали 7 милліардовъ франковъ. Конечно, цифра еще болѣе громадна абсолютно, чѣмъ относительно, если принимается во вниманіе ростъ бюджетовъ вообще, но все же она въ достаточной мѣрѣ оправдываетъ скептическое отношеніе къ надеждамъ пасифизма. Еще болѣе такое впечатлѣніе укрѣпляется, когда мы бросаемъ взглядъ

---

[1]) Government: Anarchy or Regimentation въ Nin. Century, 1890, May, p. 862—863: «если нѣтъ надеждъ на значительное улучшеніе человѣческой семьи, если правда, что ростъ знанія, пріобрѣтеніе посредствомъ него большей власти надъ природой и создаваемыя этой властью богатства не измѣнятъ интенсивности нужды и распространенія ея со всѣмъ сопровождающимъ физическимъ и моральнымъ вырожденіемъ, — я радостно привѣтствовалъ бы приближеніе какой-нибудь услужливой кометы, которая всему этому положила бы желанный конецъ».

[2]) Le passé de la guerre, p. 8.

на дань, которую приносятъ современные народы Европы въ видѣ личной воинской повинности[1]). Если Францiя перешла къ двухлѣтней военной службѣ, она могла это сдѣлать, лишь уничтоживъ всякiя льготы и иммунитеты. Эти приготовленiя соотвѣтствуютъ военнымъ перспективамъ. Человѣческiя массы, сражавшiяся при Мукденѣ, оставляютъ далеко позади себя прежнiя «битвы народовъ», но и Мукденъ и Лаоянъ блѣднѣютъ передъ возможностью общеевропейской войны, напримѣръ войны двойственнаго и тройственнаго союза.

Здѣсь лежитъ какое-то тяжкое противорѣчiе, и оно заставляетъ съ особеннымъ вниманiемъ остановиться на практической аргументацiи пасифистовъ. Послѣднiе ожидаютъ успѣха дѣлу мира не только отъ роста нравственныхъ побужденiй; они ссылаются на громадное увеличенiе, въ экстенсивномъ и интенсивномъ смыслѣ, международнаго общенiя — увеличенiе, которое составляетъ такую характерную черту нашей «мiровой эпохи». Прежде можно было изолировать вооруженныя столкновенiя, теперь послѣдствiя войны будутъ чувствоваться при взаимной экономической и финансовой зависимости, по всему лицу земли. Можетъ-быть, нѣкоторыя державы и выигрываютъ отъ роли tertius gaudens, но огромное большинство сохраняющаго нейтралитетъ человѣчества всегда теряетъ — это создаетъ достаточно сильные мотивы предупредить вырожденiе международнаго конфликта въ вооруженное состязанiе. Особенно ясно это, конечно, при морской войнѣ, гдѣ охрана интересовъ нейтральныхъ государствъ и частныхъ лицъ такъ безконечно затруднительна. Съ другой стороны, и для воюющихъ сторонъ, не говоря о потеряхъ людьми, послѣдствiя войны становятся все разорительнѣе, такъ какъ война дѣлается все дороже. По авторитетному мнѣнiю фонъ деръ Гольца, экономическiе рессурсы въ будущей европейской войнѣ изсякнутъ раньше, чѣмъ истощенными окажутся военныя силы. Здѣсь могутъ быть нанесены удары, непоправимые на много лѣтъ, даже для побѣдителя[2]). Механизмъ современнаго го-

---

[1]) Въ 1908 году численность дѣйствующей русской армiи превосходила 1.200.000, германской — 600.000; французская была нѣсколько менѣе 575.000, австрiйская значительно больше 350.000, италiанская — около 250.000.

[2]) Статистикъ Кольбъ вычислилъ, что всего Францiи франко-прусская война обошлась не менѣе, чѣмъ въ 15 миллiардовъ франковъ. Стоимость южноафриканской войны для Англiи превышаетъ 270 миллiоновъ фунтовъ; стоимость войны русско-японской для Японiи много превышала 4 миллiарда марокъ; см. Zahn, Die Finanzen der Grossmächte (1908), S. 18. Интересно сопоставить съ расчетами Schäffle, Der nächste Krieg in Zahlen (по Шеффле разорительность грядущей войны будетъ все-таки меньше для Германiи, у которой платежеспособность населенiя меньше напряжена, чѣмъ для другихъ главныхъ

сударства неразрывно связанъ съ сохраненіемъ извѣстной народнохозяйственной организаціи; высоко развитой характеръ послѣдней способенъ сообщать ему, конечно, особое могущество, но въ то же время дѣлаетъ его въ несравненно большей степени, чѣмъ въ прежнія времена, уязвимымъ. Войны XVIII вѣка можно было еще тянуть долгіе годы; въ настоящее время, при значеніи первыхъ ударовъ, при важности, которую получила болѣе быстрая мобилизація, она имѣетъ тенденцію становиться болѣе короткой и въ то же время болѣе интенсивной — и это соотвѣтствуетъ и различію между старыми профессіональными войсками, для которыхъ затягиваніе войны особыхъ неудобствъ не представляло, и новыми арміями, основанными на всеобщей воинской повинности.

Итакъ, война все чувствительнѣе вноситъ разстройство въ жизнь народовъ, и послѣдніе, естественно, должны искать способовъ болѣе прочнаго обезпеченія мира отъ всякихъ случайностей. Что касается до предлагаемыхъ пасифистами средствъ, въ общемъ они относятся къ двумъ категоріямъ: во-первыхъ, къ послѣдовательному проведенію конституціонныхъ принциповъ въ устройствѣ государствъ, къ его демократизаціи и въ частности къ передачѣ вопросовъ о войнѣ и мирѣ на рѣшеніе демократически избранныхъ парламентовъ или даже на всенародный референдумъ[1]); во-вторыхъ, къ созданію международнаго правового авторитета, который могъ бы разрѣшать столкновенія. По мнѣнію пасифистовъ, здѣсь нѣтъ рѣшительно ничего утопическаго; скорѣе слѣдуетъ признать для настоящаго времени утопіей старую мысль объ абсолютномъ суверенитетѣ каждаго отдѣльнаго государства, которое можетъ дѣлать, что ему угодно, какъ-будто оно остается изолированнымъ. Теперь, когда постепенно расширяется и углубляется международное регулированіе экономическихъ и культурныхъ интересовъ, когда такъ возрастаетъ область международнаго управленія, этотъ традиціонный взглядъ подлежитъ пересмотру: онъ сталкивается съ растущей потребностью. Какія неудобства, напримѣръ, испытываются вслѣдствіе отсутствія общаго желѣзнодорожнаго права, начало которому уже положено на бернской конференціи 1878 г., но которое въ интересахъ

странъ Европы). О крайне тяжелыхъ послѣдствіяхъ для японскихъ финансовъ войны 1904—1905 гг. см. интересныя подробности у Karminski, Der Einfluss des russisch-japanischen Krieges auf die wirthschaftliche Entwickelung Japans. Ср. Thery, La situation économique et financière du Japon après la guerre 1904—1905, p. 233.

[1]) См. приведенную книгу P. Leroy-Beaulieu, Recherches économiques, p. 293 etc.

международнаго экономическаго оборота нуждалось бы въ объединеніи, какъ послѣднее достигнуто въ почтово-телеграфномъ обмѣнѣ[1])! Въ силу совершенно объективныхъ условій, цѣлый рядъ бѣдствій, угрожающихъ человѣческимъ обществамъ, можетъ быть дѣйствительно предупрежденъ лишь международной дѣятельностью, напримѣръ: борьба со многими эпидеміями, эпизоотіями, съ исчезновеніемъ естественныхъ богатствъ, въ сохранности которыхъ заинтересованы всѣ культурныя страны. Есть вообще рядъ пунктовъ, гдѣ самая забота о внутреннемъ благосостояніи неизбѣжно сближаетъ независимыя политическія соединенія и заставляетъ ихъ ограничивать свою свободу дѣйствій международно-правовыми нормами — какъ въ вопросахъ торговой политики, монетнаго обращенія и т. п. — и даже при осуществленіи чисто государственныхъ функцій: охраны права и безопасности, международное соглашеніе можетъ оказывать самыя цѣнныя услуги[2]). Сфера соціальнаго законодательства, вѣроятно, самая характерная сфера дѣятельности въ современномъ государствѣ, такъ же естественно вызываетъ потребность въ международныхъ соглашеніяхъ: государство, вступающее на путь такого законодательства, ceteris paribus возвышаетъ издержки производства по сравненію со странами, гдѣ таковаго законодательства не существуетъ, или гдѣ оказывается меньшая защита труду; и если не становиться на путь крайняго протекціонизма, преграждающаго иностранный экспортъ, какъ дѣлаетъ въ этомъ случаѣ Австралія и Новая Зеландія, то создается, очевидно, запросъ на международную регламентацію. Согласіе здѣсь можетъ быть частное, основанное на началѣ взаимности — наиболѣе яркій примѣръ даетъ франко-италіанскій договоръ 15 апрѣля 1904 г.[3]); — можетъ быть и общее, подобно конвенціямъ, ограничивающимъ извѣстные способы военныхъ дѣйствій: на этой почвѣ стояли берлинская конференція 1890 г., цюрихскій и брюссельскій конгрессъ 1897 г., бернскія конференціи 1905 и 1906 гг. Конечно, это область будущаго, и въ настоя-

---

[1]) Ср. Beiträge zur Ausgestaltung des internationalen Eisenbahnrechts въ Grünhut's Zeitschrift, B. 34, 1907, S. 72, и B. 35, 1908, S. 31.

[2]) Примѣромъ можетъ служить уже франко-швейцарскій договоръ 1869 года относительно исполненія приговоровъ, произнесенныхъ судами одной страны, въ другой.

[3]) Онъ устанавливалъ равныя права для пользованія пенсіонными и сберегательными кассами и права на вознагражденіе при несчастныхъ случаяхъ для италіанцевъ, работающихъ во Франціи, и французовъ — въ Италіи — равныя съ туземными рабочими; въ то же время онъ опредѣляетъ основы защиты труда въ обѣихъ странахъ. Metin, Les traités ouvriers et les accords internationaux de prévoyance et de travail, p. 60.

щее время всѣ эти конгрессы имѣютъ значеніе лишь пропаганды идей, но необходимость здѣсь нѣкоторыхъ общихъ нормъ, не ограничивающихся предѣлами «суверенной» политической единицы, достаточно ясна. Затѣмъ, остаются интересы духовной культуры — религіозные, моральные, художественные, литературные, — гдѣ острыя формы соперничества и борьбы за существованіе уступаютъ мѣсто сознанію единства цивилизаціи. Во всѣхъ этихъ сферахъ существуютъ достаточно сильные мотивы международнаго сближенія и международной солидарности, перевѣшивающіе дѣйствительныя или мнимыя невыгоды умаленія суверенитета отдѣльныхъ государствъ и заставляющіе съ нимъ мириться; нѣтъ основанія сомнѣваться, что ростъ международныхъ нормъ, который мы видѣли за послѣднія 50 лѣтъ, и развитіе органовъ международнаго общенія и въ будущемъ не замедлятся.

Постепенно, такимъ образомъ, сбываются предвидѣнія Л. Штейна, что центръ тяжести международнаго права перенесется въ область международнаго управленія — высшую и благороднѣйшую область науки объ управленіи вообще[1]). Торговая политика всѣхъ государствъ уже связана системой координированныхъ положеній; достаточно вспомнить столь обычную оговорку о правахъ наиболѣе благопріятствуемой націи[2]), чтобы ясно представить, насколько свобода хозяйственнаго самоопредѣленія отдѣльнаго государства здѣсь связывается. Невыгоды подобной связанности заставляютъ себя чувствовать въ извѣстныя эпохи весьма остро, но, несомнѣнно, ею достигаются и великія преимущества. «Все болѣе приходимъ мы къ убѣжденію», говорилъ въ рейхстагѣ въ 1883 г. депутатъ Генель, «что расцвѣтъ промышленности и торговли возможенъ прежде всего тогда, когда возможенъ опредѣленный, точный и постоянный расчетъ въ нашихъ торговыхъ отношеніяхъ, который, конечно, вполнѣ вознаграждаетъ насъ за связанность нашихъ тарифовъ»[3]). Объективныя условія мірового оборота заставляютъ ограничивать формальное всемогущество государства, какъ и формальную правовую свободу дѣйствія каждаго отдѣльнаго предпринимателя. И этотъ ростъ международныхъ экономическихъ взаимозависимостей, давленіе коллективныхъ интересовъ на каждое отдѣльное государство, способенъ приводить изслѣ-

---

[1]) Die Verwaltungslehre, Teil II, S. 94—98.

[2]) Даже если этой оговоркѣ не придавать того искусственно преувеличеннаго значенія, которое ей придавало, напримѣръ, германское правительство при заключеніи договора съ Испаніей въ 1883 г.; см.Вернеръ фонъ Мелле, Торговые трактаты, с. 99—100.

[3]) Ср. рефератъ Пааше на конгрессѣ націоналъ-либераловъ 12 окт. 1902 г.

дователя къ мысли, что въ будущемъ военная борьба уступитъ мѣсто экономической, состязаніе физическихъ силъ — соперничеству хозяйственныхъ энергій[1]). А насколько далеко можетъ итти обязательство самоограниченія, налагаемое на себя отдѣльными государствами, лучше всего показываетъ приведенный уже нами примѣръ брюссельской сахарной конвенціи 5 мая 1902 года[2]).

Конечно, степень заинтересованности отдѣльныхъ государствъ въ общей нормѣ весьма различна: Россія и Франція или Германія не могутъ одинаково оцѣнивать вопросовъ, связанныхъ съ защитой литературной собственности при переводахъ на иностранные языки; но важно, что объединяющіе мотивы народной солидарности дѣйствуютъ все сильнѣе, а противоположные мотивы не вытекаютъ изъ основныхъ условій государственнаго существованія: Россія не станетъ на край гибели, если приметъ литературную конвенцію. Нельзя здѣсь игнорировать общаго, такъ сказать, международнаго мнѣнія, являющагося своего рода равнодѣйствующимъ, которое, разъ образовавшись, давитъ на каждаго члена международнаго союза. Помимо всѣхъ огромныхъ неудобствъ, съ которыми былъ бы связанъ выходъ даннаго европейскаго государства изъ всемірнаго почтоваго союза, ему бы пришлось встрѣтиться съ опредѣленно выраженнымъ международнымъ осужденіемъ, которое было бы для него вовсе не безразлично и сказалось бы, вѣроятно, въ рядѣ болѣе или менѣе чувствительныхъ для него репрессалій. Все это даетъ достаточную почву для вѣры, что международное право чрезвычайно расширится, захватитъ новыя области, и сообразно съ этимъ сузится область возможныхъ насильственныхъ конфликтовъ.

Но пасифизмъ стремится не къ суженію, а къ устраненію ея; насколько велики его шансы на успѣхъ? Разъ нельзя достигнуть полнаго разоруженія, отчего не организовать частичнаго? Ка-

---

[1]) Напр. у Vaccaro, Les bases sociologiques du droit et de l'état, p. 190 etc. Связь торговли и мира, несомнѣнно, болѣе сложна, чѣмъ это думали представители фритредерскаго теченія; но во всякомъ случаѣ экономическая конкуренція въ настоящее время далеко не является непремѣнно источникомъ воинственныхъ настроеній и желаній. Въ концѣ XIX и въ началѣ XX вѣка между Англіей и Соединенными Штатами происходила весьма напряженная конкуренція, которая отнюдь не помѣшала политическому сближенію. Поскольку направленіе иностранной политики опредѣляется торгово-промышленными интересами, современное государство едва ли не чаще принуждено избѣгать военныхъ столкновеній, чѣмъ искать ихъ.

[2]) Чрезвычайно интересна работа Kaufmann: Welt-Zucker-Industrie und internationales und koloniales Recht.

запось бы, простой здравый смыслъ заставляетъ признать мнѣніе, высказанное еще въ 1849 году въ одной рѣчи Кобденомъ, — что если бы вооруженныя силы двухъ націй во время мира были уменьшены на равныя величины, ни одна изъ нихъ не стала бы слабѣе. Отвѣтъ на этотъ вопросъ можетъ лучше всего быть данъ при изученіи самой интересной конкретной попытки въ этомъ смыслѣ — гаагскихъ конференцій. Это тѣмъ болѣе умѣстно, что на самыя попытки установился взглядъ въ значительной мѣрѣ односторонній[1]).

Предпосланная первой конференціи русская нота 12 августа 1898 г. ставила вопросъ весьма широко: она предлагала европейскому ареопагу войти въ сферу, въ которой до сихъ поръ работали только частныя общества и ассоціаціи (Peace society; Ligue de la paix etc.). Изображая гибельныя послѣдствія современнаго милитаризма, она признаетъ необходимымъ его ограничить: «императорское правительство полагаетъ, что настоящее время весьма благопріятно для изысканія, путемъ международнаго обсужденія, наиболѣе дѣйствительныхъ средствъ обезпечить народамъ истинный и прочный миръ, и прежде всего положить предѣлъ все увеличивающемуся развитію современныхъ вооруженій. Таковъ высшій долгъ для всѣхъ государствъ». Во второй нотѣ отъ 30-го декабря программа конференціи представляется въ болѣе опредѣленныхъ очертаніяхъ: она сводится къ тремъ группамъ вопросовъ: 1) объ ограниченіи вооруженій, 2) о смягченіи военной практики и 3) о мирномъ разрѣшеніи международныхъ споровъ. Судьба каждой изъ этихъ группъ на конференціи была весьма неодинакова.

Наиболѣе ощутительные результаты достигнуты во второй области. Конвенція о законахъ и обычаяхъ сухопутной войны не только систематизировала постановленія брюссельской декларации, но и существенно ее дополнила, введя въ ст. 50-ю воспрещеніе карать жителей занятой территоріи по началу круговой поруки. Конвенція о морской войнѣ распространяетъ на послѣднюю правила, выработанныя женевской конвенцій 1864 г. относительно войны сухо-

---

[1]) Не забудемъ, что гаагской конференціи предшествовало не только широкое литературное и научное движеніе, но и рядъ конгрессовъ мира, ежегодно собиравшихся послѣ перваго конгресса въ 1889 г.; что образовалось такъ называемое Union parlementaire съ постояннымъ бюро и органомъ; что создался рядъ обществъ и ассоціацій съ цѣлью дѣйствовать въ пользу дѣла мира и т. д. Объ этомъ періодѣ до 1899 г., особенно поскольку дѣло касается Франціи, много интереснаго въ недавно вышедшей (1909) книгѣ: Frédéric Passy, Pour la paix, p. 1—161; извѣстно, какъ велики заслуги маститаго автора въ пропагандѣ идей мира; ср. гр. Л. А. Камаровскій и П. М. Богаевскій, Право и миръ, с. 329 и т. д.

путной. Наконецъ, принята декларація ея противъ употребленія сплющивающихся пуль, удушливыхъ газовъ и, съ извѣстной оговоркой, противъ обстрѣла мѣстностей съ воздушныхъ шаровъ; все— конкретныя улучшенія[1]). Немаловажны и результаты, касающіеся мирнаго разрѣшенія международныхъ конфликтовъ — организаціи посредничества и третейскаго суда: первая форма, примѣняемая при столкновеніи интересовъ, вторая — когда налицо quaestio iuris. «Охрана общаго мира честными и совмѣстными усиліями всѣхъ», характеризовалъ здѣсь работу конференціи Деканъ, представитель Бельгіи и предсѣдатель-докладчикъ редакціоннаго комитета о посредничествѣ и третейскомъ судѣ, «добрыя услуги и посредничество, возведенное въ надежное орудіе охраны и возстановленія мирныхъ отношеній; международная слѣдственная комиссія, устроенная такъ, чтобы, не посягая на свободу, давать однако важныя гарантіи успѣха; третейская юстиція, широко признанная, но не навязанная; установленіе постояннаго третейскаго суда въ связи съ международнымъ бюро въ Гаагѣ и съ постояннымъ же совѣтомъ изъ дипломатическихъ представителей державъ — таковы здѣсь результаты конференціи, отвѣчающіе, безспорно, благороднѣйшимъ стремленіямъ нашего вѣка. Исторія со временемъ поставитъ въ заслугу гаагской конференціи, что она искренно и съ пользой потрудилась надъ дѣломъ укрѣпленія и организаціи мира подъ сѣнью справедливости». Эти заслуги однако, по мнѣнію пасифистовъ, чрезвычайно уменьшаются однимъ обстоятельствомъ; ни посредничество ни третейскій судъ не сдѣланы обязательными. Извѣстно, съ какой энергіей протестовали противъ подобной обязательности представители Германіи, но и среди представителей другихъ державъ она не встрѣтила реальнаго сочувствія и вѣры въ осуществимость. Причина ясна: въ области опредѣленныхъ вопросовъ международнаго общенія всякое государство можетъ ограничивать свою свободу дѣйствія, признавъ для себя обязательнымъ авторитетъ какого-либо внѣ стоящаго органа, но оно никогда не дастъ ему carte blanche — не вручитъ ему своей участи. Есть конфликты, отъ разрѣшенія которыхъ въ ту или другую сторону до такой степени зависитъ государственное и національное существованіе, что подобное разрѣшеніе не мо-

---

[1]) Даже Цорнъ, чрезвычайно скептически смотрѣвшій на результаты конференціи и на успѣхъ большинства предложеній смягчить войну, по поводу этихъ ограниченій въ употребленіи пуль «думъ-думъ», удушливыхъ газовъ, замѣчаетъ: «ces mesures ne sont pas insignifiantes quant à l'humanisation de la guerre»; см. его «Pour apprécier la conférence de la Haye» въ Revue du droit public, v. 21, 1904, p. 233.

жетъ быть передано никакой посторонней инстанціи. Представляя предѣльный случай, можно сказать, что никакой международный авторитетъ не способенъ вынудить у даннаго государства согласія на политическую смерть, на утрату независимости и т. п. Такіе вопросы могутъ разрѣшаться, очевидно, исключительно силой: государство, какъ бы миролюбиво оно ни было настроено, не можетъ не предпочесть въ извѣстныхъ случаяхъ войны добровольному подчиненію[1]).

Это объясняетъ намъ и малые успѣхи идеи разоруженія: какъ могло бы оно осуществиться, не ослабляя ultima ratio, къ которому прибѣгаютъ государства, отстаивая свои жизненные интересы? Дѣйствительно, эта часть русской программы конференціи не только встрѣтилась съ сопротивленіемъ такихъ безусловныхъ сторонниковъ милитаризма, какъ германскій уполномоченный Шварцгофъ, но и не встрѣтила поддержки у представителя союзной Франціи, Леона Буржуа. Послѣдній, правда, въ противоположность своему германскому коллегѣ, допускалъ, что колоссальные расходы на вооруженіе могли бы быть направлены на болѣе производительныя цѣли, но и онъ призналъ, что «печальная необходимость заставляетъ теперь отказаться отъ выработки положительнаго и непосредственнаго соглашенія на этотъ счетъ». Въ концѣ концовъ, комиссія высказала благочестивое пожеланіе, совершенно общій характеръ коего одинъ отнималъ у него всякую практическую цѣну: «комиссія полагаетъ, что ограниченіе военныхъ тягостей крайне желательно въ видахъ улучшенія какъ матеріальнаго, такъ и нравственнаго благосостоянія человѣчества». Очевидно, это былъ тяжелый ударъ для пасифистскаго оптимизма, а еще болѣе глубокіе нанесли ему слѣдовавшія за конференціей англо-бурская и русско-японская войны[2]).

[1]) Характерно, что такъ называемый постоянный гаагскій трибуналъ постоянными долженъ былъ имѣть лишь бюро и списокъ кандидатовъ, изъ которыхъ для каждаго даннаго случая можно выбрать жюри. И здѣсь всего сильнѣе возражала противъ постояннаго международнаго трибунала Германія, опасаясь какого-либо умаленія своего суверенитета; ср. Stengel, Die Haager Friedenskonferenz und das Völkerrecht въ Archiv für das oeffentliche Recht, B. XIII, S. 175 и 191: постоянный трибуналъ — ступень къ обязательному и вызываетъ одинаковыя возраженія.

[2]) Въ ультиматумѣ трансваальскаго правительства 9 октября 1899 года Англіи ставилась дилемма — война или посредничество; Англія отказала, ссылаясь, что между сюзереномъ и вассаломъ не можетъ быть посредничества. Разсуждая такъ, надо было отказать трансваальской республикѣ въ правахъ воюющей стороны; см. статью Брайса въ North Americain Review, 1899, December, p. 758, Historical causes of the war. Что касается до морскихъ сооруженій Англіи, то, какъ говорилъ въ февралѣ 1900 г. депутатъ Гошенъ, они только

Все это достаточно объясняетъ, почему созывъ второй конференціи въ 1907 г. былъ встрѣченъ всеобщимъ скептицизмомъ. Какъ извѣстно, теперь роли нѣсколько перемѣнились: широкую программу разоруженія отстаивали Англія и Америка, а представители Россіи заявили, что моментъ для практической постановки этой программы, какъ выяснилось на первой конференціи, очевидно, не насталъ, что Россія, поэтому, не будетъ и принимать участія въ обсужденіи вопросовъ, способныхъ лишь усилить наличныя разногласія. Всѣ, однако, согласились повторить платоническія пожеланія первой конференціи[1]), но это повтореніе только подчеркивало безсиліе въ данномъ вопросѣ. «Безполезно скрывать отъ себя: гаагская конференція совсѣмъ не интересуетъ публику. Съ первыхъ же дней одинъ дипломатъ назвалъ ее: le monde ou l'on s'ennuie, и мы рискуемъ сохранить это названіе. Если бы только французская публика перестала интересоваться переговорами, можно было бы сваливать на ея фривольность и легкомысліе; но вѣдь и англичане не съ бóльшимъ увлеченіемъ читаютъ длинныя депеши о пловучихъ минахъ и захватахъ нейтральныхъ кораблей! Въ этомъ полномъ отсутствіи интереса со стороны общественнаго мнѣнія есть много здраваго смысла. Мирная конференція говоритъ почти исключительно о войнѣ. Капитальный вопросъ о сокращеніи вооруженій былъ едва поднятъ, и сейчасъ же прикончен. Безъ сомнѣнія, кромѣ него, существуютъ другіе вопросы, которыми стоитъ заниматься, напримѣръ о морской войнѣ; но здѣсь всякій разъ, какъ дѣло доходитъ до существеннаго, всплываютъ различія интересовъ. Конференція тогда обращается къ дискуссіямъ въ области международнаго права: удивительно ли, что эта сухая матерія наводитъ на публику скуку[2])?» Эти слова весьма характерны для обычнаго отношенія ко второй гаагской конференціи, но отнюдь не справедливы въ оцѣнкѣ какъ разъ ея работы

безмѣрно возросли послѣ конференціи. Для отношенія Соединенныхъ Штатовъ характерна оговорка, сдѣланная передъ самымъ закрытіемъ конференціи ихъ представителемъ: «всѣ принимаемыя конвенціи не могутъ быть истолкованы въ смыслѣ отступленія Соединенныхъ Штатовъ отъ традиціонной политики — какъ въ Америкѣ, такъ и въ Европѣ». Здѣсь наглядно сказался страхъ связать себя. Для оцѣнки первой гаагской конференціи много даютъ анкеты, помѣщенныя въ Revue générale de droit international public: La question du désarmement—1899, v. VI, p. 687; La conférence de la Haye—1900, v. VII, p. 846. Гр. Л. А. Камаровскій, Гаагская мирная конференція 1899 г., с. 22.

[1]) «Конференція признаетъ ограниченіе военныхъ бюджетовъ, которые въ настоящее время ложатся такимъ тяжелымъ бременемъ на человѣчество, чрезвычайно желательнымъ въ интересахъ матеріальнаго его благосостоянія».

[2]) Revue politique et parlementaire, 1907, Août, La politique extérieure du mois.

надъ «сухими матеріями». По поводу ограниченія вооруженій конференція, по словамъ Бальфура, не могла сказать чего-нибудь большаго, чѣмъ благожелательныя банальности; но когда она затрогивала способы смягченія войны и мирнаго разрѣшенія международныхъ конфликтовъ, она могла съ необходимой твердостью стоять на дѣловой почвѣ. Достаточно указать на ея работы по морскому праву, по организаціи призовыхъ судовъ, по реформѣ третейскихъ судовъ и т. д.[1]). И здѣсь, естественно, стояли грани, съ которыми столкнулась первая конференція, какъ невозможность провести обязательное посредничество и третейскій судъ. Для пасифизма итоги конференціи были поучительны въ отрицательномъ смыслѣ не менѣе, чѣмъ въ положительномъ: они отмежевывали область практически реализуемаго изъ пасифистскаго круга идей отъ области, въ которой фатально послѣднее слово принадлежитъ силѣ[2]). И, наконецъ, повидимому, должна быть признана положительная невозможность создать какую-нибудь физическую, такъ сказать, санкцію для рѣшеній международныхъ трибуналовъ[3]).

Если мы теперь перейдемъ къ практическимъ попыткамъ уладить международныя столкновенія, то мы сразу увидимъ, насколько число ихъ возрастаетъ. Несомнѣнно, многіе изъ этихъ конфликтовъ могли перейти въ кровопролитныя войны: достаточно указать на споръ

[1]) Результаты второй гаагской конференціи для развитія международнаго права весьма детально и объективно изложены въ статьѣ Huber, Die Fortbildung des Völkerrechtes durch die II. Friedensconferenz in Haag — въ Jahrbuch des oeffentlichen Rechtes, B. II, 1908, S. 470, особ. S. 473: «nicht vom Standpunkt der heutigen politischen Situation, auch nicht von demjenigen des Pacifismus aus kann das Werk der Friedensconferenzen richtig gewürdigt werden. Für die Fortbildung des Völkerrechtes sind sie berufen, nicht zur Regelung konkreter Verhältnisse oder Reformierung der Welt».

[2]) Можно съ этимъ сопоставить безуспѣшную попытку на панамериканскомъ конгрессѣ 1901 г. въ Мексикѣ провести принципъ обязательности третейскаго разбирательства. Даже относительно скромный мексиканскій проектъ, который исключалъ споры, затрогивающіе независимость и національную честь, но вводилъ своеобразную форму какой-то цензуры противъ государства, не подчиняющагося третейскому суду (art. 19—24), — даже онъ потерпѣлъ крушеніе; въ концѣ концовъ, американскія республики приняли рѣшенія гаагской конференціи. Dumas, Les sanctions de l'arbitrage international, p. 392.

[3]) Примѣромъ наивности, которая не такъ рѣдка у авторовъ, чрезмѣрно вѣрующихъ въ могущество подобнаго трибунала, можетъ служить идея Дюма — создать уголовную международно-правовую отвѣтственность тѣхъ представителей исполнительной власти, которые подадутъ здѣсь примѣръ «contem of court» по отношенію къ международному трибуналу; ср. Revue politique et parlementaire, 1901, v. 29: De la responsabilité du pouvoir exécutif considérée comme l'une des sanctions de l'arbitrage international.

Англіи и Соединенныхъ Штатовъ по поводу Алабамы, а изъ новѣйшей практики — на гульскій инцидентъ во время русско-японской войны. Теорія склонна различать столкновенія интересовъ, подлежащія вѣдѣнію слѣдственныхъ комиссій, и споръ о правѣ, гдѣ призванъ дѣйствовать международный судъ; несомнѣнно, вообще говоря, второго рода конфликты легче устранимы, чѣмъ перваго; но съ точки зрѣнія возможности предупредить военный конфликтъ можно объединить оба типа: и здѣсь и тамъ мы ясно замѣчаемъ предѣлы соглашеній, соотвѣтствующіе предѣламъ интересовъ, хотя бы пріуроченныхъ къ тому или другому юридическому пониманію, въ которыхъ современное государство не допускаетъ рѣшеній со стороны.

То же самое подтверждается исторіей новѣйшихъ договоровъ. Цѣлый рядъ договоровъ, заключенныхъ послѣ первой конференціи[1]), предусматриваетъ обращеніе къ третейскому суду; но оно всегда остается факультативнымъ и ограничено сравнительно узкими рамками. Англо-французскій договоръ 14 октября 1903 г., заключенный въ Лондонѣ Лэндсдоуномъ и Камбономъ, былъ горячо привѣтствуемъ по ту и другую сторону Ла-Манша, какъ символъ сближенія двухъ передовыхъ націй Европы. Морально-политическое значеніе его безспорно, но, собственно, область примѣненія третейскаго суда осталась крайне ограниченной. Согласно статьѣ 1-й, «споры юридическаго характера или касающіеся толкованія существующихъ договоровъ, не улаженные дипломатическимъ путемъ, представляются въ постоянный третейскій судъ, учрежденный гаагской конвенціей 29 іюля 1899 г., но подъ условіемъ, однако, чтобы они не затрогивали ни жизненныхъ интересовъ, ни независимости или чести договаривающихся государствъ, ни, равно, интересовъ

---

[1]) Не слѣдуетъ думать, конечно, что единственный толчокъ здѣсь данъ былъ конференціей; подобные договоры заключались и ранѣе — напримѣръ договоръ 12 мая 1888 г. Франціи съ Эквадоромъ, первая статья коего гласила: «dans les cas où un différend de nature à troubler les bons rapports entre les deux pays viendrait à s'élever et ne pourrait être réglé à l'amiable, les Hautes Parties contractantes soumettront le litige à une puissance amie dont l'arbitrage sera accepté d'un commun accord». Англо-американскій договоръ, подписанный 11 января 1897 г., 6-я и 7-я статьи котораго оговаривали созданіе посредническаго трибунала, не могъ быть ратифицированъ вслѣдствіе несогласія американскаго сената. Признаніе посредничества мы находимъ даже въ договорѣ 24 февраля 1893 г. между Японіей и Сіамомъ. Но особенно важенъ италіанско-аргентинскій договоръ 1898 г., къ которому мы еще должны вернуться; см. тексты договоровъ и проектовъ ихъ у Evans Darby, International arbitration (1900).

третьихъ державъ». Эти оговорки сводятъ посредничество къ нулю, говорили скептики. Эти оговорки только подтверждаютъ, намъ кажется, существованіе граней, которыя наглядно обнаружились на гаагской конференціи, — граней мирнаго разрѣшенія конфликтовъ[1]). То же самое можно сказать относительно составленнаго въ тождественныхъ выраженіяхъ франко-италіанскаго договора 25 декабря 1903 г. и франко-испанскаго 26 февраля 1904 г. Текстъ англо-французскаго договора почти буквально повторяется въ договорахъ, заключенныхъ послѣ Швейцаріей съ Соединенными Штатами, Англіей, Австро-Венгріей, Франціей, Швеціей, Норвегіей и Бельгіей[2]). Аналогичное содержаніе мы находимъ въ договорѣ 23 января 1902 г., заключенномъ въ Мексикѣ республиками латинской Америки[3]).

Защитники принципа обязательнаго третейскаго суда противопоставляютъ этимъ робкимъ попыткамъ дипломатовъ, которые не

---

[1]) Повторяемъ, это не уничтожаетъ цѣнности договора для сближенія народовъ, столько разъ на протяженіи своей исторіи вступавшихъ въ ожесточенную борьбу, и въ этомъ болѣе общемъ смыслѣ Дестурнель-де-Констанъ могъ назвать его «новымъ этапомъ по пути организаціи мира» («une étape nouvelle, qui nous rapproche du but le plus digne à nos yeux de la politique de nos temps — de l'organisation de la paix».—Revue gén. de dr. int., v.10, 1903, p. 811). Но, само собой разумѣется, этапъ этотъ еще чрезвычайно далекъ отъ водворенія всеобщаго мира. И здѣсь особенно бросается въ глаза, насколько проекты договора, составленные англійскими и французскими пасифистами — проекты самого Дестурнеля-де-Констана, Арно, Барклая, лондонской международной ассоціаціи — шли дальше. Ихъ тексты приведены въ книгѣ Jaray, La politique franco-anglaise et l'arbitrage international, p. 305—327. Интересна также анкета, предпринятая авторомъ среди французскихъ политическихъ дѣятелей и юристовъ, по вопросу объ организаціи постояннаго посредническаго суда для разрѣшенія конфликтовъ между Англіей и Франціей: большинство высказывалось съ большимъ скептицизмомъ. Richet, p. 270.

[2]) Характерно, что оговорка о «жизненныхъ интересахъ» (intérêts vitaux), на которые не распространяется требованіе посредничества, исключена лишь въ швейцарско-бельгійскомъ договорѣ, — договорѣ двухъ странъ, серіозный конфликтъ между коими исключенъ и ихъ взаимнымъ географическимъ положеніемъ и признаннымъ за ними нейтралитетомъ.

[3]) Его заключили Аргентина, Боливія, Гватемала, Сальвадоръ, Мексика, Парагвай, Перу и Урагвай (слѣдовательно, далеко не всѣ: нѣтъ Бразиліи, Венецуэлы, Чили, Колумбіи и т. д., — нѣтъ республикъ, безъ участія которыхъ миръ въ Южной Америкѣ не можетъ быть обезпеченъ даже и при договорѣ, болѣе рѣшительномъ въ смыслѣ пасифизма). А въ настоящемъ договорѣ мы опять встрѣчаемъ: «les hautes parties contractantes s'obligent à soumettre à la décision d'arbitres toutes les contestations... pourvu qu'après l'appréciation exclusive de l'une des nations intéressées les dites contestations n'affectent ni l'indépendance, ni l'honneur national».

могутъ освободиться отъ традиціонныхъ предразсудковъ, италіанско-аргентинскій договоръ 23 іюля 1898 г., гдѣ обязательство обращенія распространяется на всѣ споры: приговоръ суда обжалованію не подлежитъ, и исполненіе его обезпечивается честью договаривающихся сторонъ[1]). Это, конечно, интересный опытъ. Аргентина есть одинъ изъ главныхъ районовъ, куда направляется италіанская эмиграція; между обѣими странами существуетъ оживленный экономическій обмѣнъ, и въ немъ можно видѣть благопріятный симптомъ сближенія латинскихъ національностей. Не забудемъ, однако, и его изолированности и того, что споръ между Италіей и Аргентиной едва ли можетъ сколько-нибудь затронуть вопросъ объ ихъ независимости, территоріальной цѣлости и т. п.; что война этихъ двухъ странъ невѣроятна до степени, близкой къ невозможности, — и не придадимъ ему преувеличеннаго значенія. Если бы Италія заключила подобный договоръ не съ Аргентиной, а, напримѣръ, съ Франціей, онъ представлялъ бы изъ себя несравненно болѣе крупный шагъ въ дѣлѣ обезпеченія международнаго мира. Существуютъ государства, взаимное географическое положеніе которыхъ спасаетъ отъ слишкомъ опасныхъ конфликтовъ, у которыхъ жизненные интересы не сталкиваются ни въ одной точкѣ; но не этого рода отношенія приходится взвѣшивать, обсуждая возможность постояннаго, обезпеченнаго мира[2]).

Конечно, всякія умозаключенія отъ прошлаго и настоящаго къ будущему крайне рискованны, такъ какъ ихъ можно дѣлать лишь ceteris paribus; однако, при наличности главныхъ политическихъ и экономическихъ условій, въ которыхъ живутъ современные цивилизованные народы, можно предвидѣть, что конфликты, недоступные для правового разрѣшенія, будутъ сокращаться; борьба противъ войнъ, которыя не являются неизбѣжными, будетъ вестись съ такимъ же успѣхомъ, какъ и борьба противъ ненужной, даже не абсолютно неизбѣжной жестокости на войнѣ; мирные періоды станутъ все продолжительнѣе. Но скроется ли призракъ войны съ горизонта цивили-

---

[1]) Les hautes parties contractantes sont obligées à soumettre à un jugement arbitral tous les litiges quelles qu'en soit la nature et la cause qui viendraient à surgir entre les dites parties, si l'on n'a pu les vider amicalement par voie diplomatique directe. La cause d'arbitrage s'étend même aux litiges qui pourraient avoir une origine antérieure à la stipulation du dit traité (art. 1).

[2]) Еще въ 1873 г., въ засѣданіи италіанской нижней палаты 24-го ноября, депутатъ Манчини произнесъ замѣчательную рѣчь, гдѣ онъ намѣчалъ предѣлы международнаго посредничества и ту область, въ которой послѣднее роковымъ образомъ безсильно.

зованныхъ обществъ? Какъ ни мало пространства останется въ предѣлахъ указанной грани, исчезнуть онъ не можетъ, какъ не исчезнутъ вопросы государственнаго существованія народной независимости. Война станетъ явленіемъ совершенно исключительнымъ, но она будетъ обозначать, что рѣшается вопросъ: быть или не быть? При необычайной важности исхода войны, при растущихъ связяхъ и растущей солидарности между отдѣльными обществами ее будетъ тѣмъ труднѣе изолировать. Начиная войну, современное европейское государство сталкивается съ огромнымъ количествомъ интересовъ въ нейтральныхъ странахъ, съ готовностью ихъ защищать. Поэтому мы и видимъ почти инстинктивное стремленіе при началѣ войны представить нападающей противную сторону, представить ее, такимъ образомъ, нарушительницей международнаго мира и интересовъ нейтральныхъ — и тѣмъ привлечь на свою сторону невѣсомую, но реальную силу международнаго общественнаго мнѣнія, сурово осуждающаго войну, предпринятую безъ достаточныхъ основаній. Современныя группировки великихъ державъ въ грандіозные союзы, старанія второстепенныхъ государствъ, не пользующихся нейтралитетомъ, подобно Бельгіи, Швейцаріи, Норвегіи, связать свою судьбу съ тѣми или другими изъ державъ великихъ, — сами по себѣ являются важной гарантіей мира; нужны мотивы исключительной, глубокой серіозности, чтобы вывести все это изъ состоянія покоя; но разъ послѣднее случилось, создается, можно сказать, міровая пертурбація. Страхъ разрушить равновѣсіе сдерживаетъ и европейскій «концертъ», сыгравшій такую роль въ исторіи Ближняго Востока[1]). Можно сказать многое о тѣхъ громадныхъ жертвахъ, которыми покупается эта система равновѣсія, можно ея оплакивать, но она въ настоящее время питается, прежде всего, сознаніемъ, дѣйствительно, страшной опасности, неизбѣжно наступающей при ея крушеніи. Прочность такихъ союзовъ, какъ двойственный и тройственный, и держится на необходимости взаимнаго страхованія противъ подобной опасности. Такая необходимость можетъ пересиливать даже соображенія о серіозныхъ экономическихъ невыгодахъ, связанныхъ съ данной комбинаціей[2]). Она могла для Италіи пересиливать свѣжія воспоминанія

[1]) Результаты греко-турецкой войны 1897 г. въ гораздо большей степени опредѣлились соотношеніемъ европейскихъ силъ, чѣмъ побѣдами и пораженіями на театрѣ войны. Несомнѣнно, политическая реформа въ Турціи измѣняетъ кореннымъ образомъ роль концерта на Ближнемъ Востокѣ; ср. Nys, Etudes de droit international, Le concert européen, p. 44.

[2]) См. рѣчь Каприви въ рейхстагѣ 10 дек. 1891 г.: Германія политически вынуждена вести мирную таможенную политику относительно державъ тройственнаго союза; рѣчь Рибо въ сенатѣ 26 дек. 1891 г. по поводу новаго

объ освободительной войнѣ съ австрійцами, могла заслонить существованіе въ предѣлахъ габсбургской монархіи Italia irridente: нуженъ былъ общій поворотъ европейской политики, чтобы это, казалось бы, столь искусственное сочетаніе ослабѣло. Наконецъ, та же самая необходимость сплотила русскую автократію и французскую демократію[1]). Это, разумѣется, не значитъ, чтобы мотивы экономическаго и культурнаго характера, безсознательные инстинкты и сознательные принципы не отражались весьма сильно на внѣшней политикѣ. Это значитъ только, что потребность самосохраненія, правильно или неправильно истолкованная, бываетъ еще сильнѣе ихъ.

Повторяемъ, здѣсь можетъ итти рѣчь только о доступномъ въ извѣстной мѣрѣ нашему провидѣнію будущемъ. Намъ стоитъ задуматься надъ словами историка генеральныхъ штатовъ Пико — что уничтоженіе частныхъ войнъ считалось въ XIV вѣкѣ такой же химерой, какъ всеобщій міръ въ XIX вѣкѣ. Въ исторіи *πάντα ῥεῖ*, не остается на мѣстѣ и человѣческая психика; мы можемъ себѣ представить такое вымираніе воинственныхъ инстинктовъ въ человѣческихъ обществахъ, такую степень отвращенія къ насилію и крови, быть можетъ, такую степень альтруизма и сознательнаго и безсознательнаго уваженія къ человѣческой личности, что война среди цивилизованныхъ народовъ станетъ фактомъ невозможнымъ[2]). Но останется ли тогда современное государство хотя бы въ той формѣ, которую оно получаетъ въ самыхъ передовыхъ демократіяхъ? Останется ли тогда существующая хозяйственная организація? Очевидно, здѣсь уже научное предвидѣніе кончается и уступаетъ мѣсто тому философскому субъективизму, построенія коего не могутъ быть опровергнуты, не могутъ быть и доказаны[3]).

тарифа: Франція не можетъ разрывать, хотя бы на нѣсколько мѣсяцевъ, урегулированныхъ торговыхъ отношеній съ державами, съ которыми она идетъ рука объ руку во внѣшней политикѣ. Съ другой стороны, торговыя разногласія Германіи и Австро-Венгріи въ періодъ 1884—1891 гг. не ослабили политической связи монархіи габсбурговъ и гогенцоллерновъ.

[1]) Небезынтересна книга Vigourou, L'avenir de l'Europe (1891), представляющая апологію франко-русскаго союза, какъ безусловно необходимой гарантіи европейскаго мира. Къ нему должны постепенно пристать Данія, Голландія, Португалія, Испанія и Греція (р. 179), и этотъ союзъ будетъ подготовлять «соединенные штаты Европы».

[2]) Мольтке въ письмѣ къ Блюнчли, написанномъ въ 1880 г., доказывалъ, что даже ограничить жестокость на войнѣ можетъ только смягченіе нравовъ и ростъ гуманности въ обществахъ, а не запретительныя правила въ родѣ петербургской деклараціи.

[3]) Много цѣннаго по этому поводу у Ratzenhofer, Wesen und Zweck der Politik, B. II, S. 3 u. s. w.

Все это необходимо имѣть въ виду, оцѣнивая современный милитаризмъ и его вліяніе на государственныя организаціи. Чрезвычайная трудность борьбы съ нимъ объясняется, прежде всего, тѣмъ, что область конфликтовъ, требующихъ примѣненія военной силы, естественно, сокращается, но послѣдствія подобныхъ конфликтовъ для жизни государства становятся все болѣе глубокими. Забота не стать слабѣе приводитъ къ стремленію сдѣлаться возможно сильнѣе — и здѣсь источникъ малой осуществимости столь убѣдительнаго, казалось бы, совѣта Кобдена; это стремленіе останавливается, лишь сталкиваясь съ объективной невозможностью. Даже государства, пользующіяся международнымъ нейтралитетомъ — Бельгія, Швейцарія, Норвегія, — не избавлены отъ заботъ о своей внѣшней безопасности. Нечего говорить, что планъ всеобщей нейтрализаціи — планъ превратить исключеніе въ правило — ничуть не менѣе утопиченъ, чѣмъ планъ всеобщаго разоруженія. Истинной гарантіей нейтралитета Швейцаріи и Бельгіи является готовность великихъ державъ его отстаивать въ крайности съ оружіемъ въ рукахъ[1]). И такъ какъ вооруженный міръ есть страхованіе на случай военныхъ катастрофъ, то наличность въ семьѣ государствъ такихъ сочленовъ, которые, по условіямъ своей политической организаціи или причинамъ соціальнаго характера, отличаются ясно выраженнымъ уклономъ въ сторону активной воинственности и завоевательныхъ замысловъ, увлекаетъ на этотъ путь и другія государственныя единицы. Страшный ростъ въ концѣ XIX вѣка военныхъ расходовъ и вообще обращенныхъ сюда затратъ національной энергіи въ Европѣ былъ неразрывно связанъ съ военной гегемоніей Германіи. Многое здѣсь зависитъ отъ условій, которыя совершенно или почти совершенно недоступны воздѣйствію государственной власти. Вспомнимъ хотя бы различіе въ темпѣ прироста населенія Германіи и Франціи, которое заставляетъ послѣднюю такъ напрягать свои рессурсы націо-

---

[1]) Договоръ 15 ноября 1831 г. о нейтрализаціи Бельгіи въ ст. 25-й гласитъ: «les cours d'Autriche, de France, de la Grande-Bretagne, de Prusse et de Russie garantissent au roi des Belges l'exécution de tous les articles, qui précèdent». Бар. Нольде, Постоянно нейтральное государство, с. 162 и сл. Такимъ образомъ, бельгійскій нейтралитетъ установленъ въ силу договора Бельгіи съ европейскими великими державами; если послѣднія отказываются отъ него, онъ перестаетъ существовать. Были примѣры абсолютнаго вынужденнаго нейтралитета, когда данное государство не могло принимать по договору даже мѣръ самозащиты (краковская республика, Корфу); но они исключительны; ср. Nys, Notes sur la neutralité въ Etudes de droit international, Série 2, p. 90; Piccini, Essai sur la neutralité perpétuelle, p. 144; Бар. Нольде, с. 616—618.

нальной обороны. На міровомъ горизонтѣ появляются новыя угрожающія силы. Для Россіи, напримѣръ, проблема защиты Дальняго Востока, можно сказать, не существовала до 90-хъ годовъ: она создалась по мѣрѣ нашего движенія въ Манджурію, а также по мѣрѣ выступленія Японіи на путь активнаго имперіализма. Она растетъ въ своемъ значеніи и усложняется сообразно съ пробужденіемъ Китая и преобразованіемъ его арміи на европейскій манеръ. Вся совокупность этихъ условій стоитъ передъ современнымъ государствомъ независимо отъ того, насколько оно восприняло начало правового суверенитета и насколько широкое участіе въ политической жизни предоставляетъ оно народнымъ массамъ. Демократіи и аристократіи, монархіи и республики, страны дуалистическаго и парламентарнаго строя одинаково принуждены считаться съ тѣмъ, измѣнить чего онѣ не въ состояніи.

Намъ остается опредѣлить, въ какомъ направленіи измѣняется внѣшне-политическая функція по мѣрѣ того, какъ современное государство стремится принять все болѣе и болѣе отчетливо выраженный правовой характеръ и по мѣрѣ того какъ оно демократизуется. Пасифисты, обычно, привѣтствуютъ эти явленія, видя въ нихъ залогъ грядущаго торжества своихъ идей. Они вѣрятъ, что массы, на которыхъ, въ концѣ концовъ, падаетъ непосредственно и посредственно главная тяжесть жертвъ, проникнуты глубокимъ миролюбіемъ, и всегда будутъ противниками всякаго рода авантюризма. Въ современной Европѣ менѣе всего подтверждается традиціонный образъ демократіи, безмѣрно впечатлительной и славолюбивой, которая легко и необдуманно втягивается въ рискованную внѣшнюю политику, если ея не сдерживаютъ умудренные опытомъ и надѣленные спасительнымъ скептицизмомъ аристократическіе элементы. Теперь, во всякомъ случаѣ, успѣхи демократіи и мира связаны неразрывно. Съ другой стороны, и критики современной демократіи не отрицаютъ ея миролюбивыхъ и ограничительныхъ во внѣшней политикѣ наклонностей; они, напротивъ, указываютъ, что современная демократія слишкомъ готова жертвовать будущимъ въ пользу настоящаго; что у нея нѣтъ достаточнаго чувства исторической отвѣтственности и историческаго преемства; что она, при своемъ плоскомъ утилитаризмѣ, неспособна подняться до чистой идеи государственности. Эти мысли, которыя не вполнѣ были чужды и авторамъ Федералиста, часто высказывались въ европейской литературѣ XIX вѣка, и на нихъ сходятся представители столь различныхъ культурныхъ традицій, какъ Ренанъ и Мэнъ. Италіанскій государствовѣдъ Милези желалъ бы ввѣрить всю внѣшне-политическую функцію только

верхней палатѣ, а Дикинсонъ напоминаетъ, что демократизація англійскаго избирательнаго права и выступленіе на политическую сцену Англіи новыхъ слоевъ съ ихъ государственной примитивностью заставляетъ особенно дорожить палатой лордовъ, способной понимать международныя проблемы британской имперіи и ея колоніальнаго могущества[1]). Что̀ справедливаго и что̀ иллюзорнаго въ этихъ надеждахъ и опасеніяхъ?

Мы уже отмѣчали общее вліяніе государственной демократизаціи на внѣшнюю политику. Поскольку эта политика освобождается отъ личнаго и патримоніальнаго элемента, поскольку она ставится въ перспективу, общую съ другими цѣлями государственной жизни, и внѣшнее могущество уже не цѣнится, какъ высшее выраженіе этой жизни, — поскольку демократизація благопріятствуетъ всѣмъ этимъ явленіямъ, постольку она укрѣпляетъ и миръ. Въ современныхъ демократіяхъ, даютъ ли имъ тонъ классъ мелкихъ земельныхъ собственниковъ или крупная капиталистическая промышленность — руководящее значеніе получаютъ интересы производительнаго труда. Обычный у соціологовъ контрастъ между военнымъ и промышленнымъ типомъ обществъ есть, конечно, лишь схема, весьма мало могущая претендовать на точность: достаточно вспомнить о новѣйшемъ англійскомъ и германскомъ имперіализмѣ; тѣмъ не менѣе здѣсь мы имѣемъ, безспорно, двѣ тенденціи, противоположныя въ томъ смыслѣ, что національныя средства и національная энергія, вложенныя въ военную организацію и въ завоевательную политику, отнимаются у производства хозяйственныхъ благъ — и обратно. Въ частности, не можетъ играть прежней роли въ современныхъ демократическихъ государствахъ военная карьера: передъ способностью, энергіей, честолюбіемъ и одушевленіемъ открывается цѣлый рядъ и другихъ поприщъ. Знанія и навыки, которые человѣкъ пріобрѣтаетъ на военной службѣ, уже не могутъ считаться исключительно цѣнными въ сферѣ управленія. Хотя современная военная служба предъявляетъ болѣе высокія духовныя требованія, но относительно она теряетъ при развитіи и разнообразіи другихъ сторонъ государственной и общественной жизни. Армія стараго порядка во всѣхъ странахъ носила болѣе или менѣе опредѣленный сословный отпечатокъ[2]); теперь самая демократизація арміи — устраненіе привилегій по рожденію, ея постановка, менѣе декоративная и болѣе профес-

---

[1]) Dickinson, ch. 5.

[2]) Извѣстно, насколько упорство Фридриха II въ охранѣ дворянской монополіи пріобрѣтенія офицерскаго званія сталкивалось съ элементарными потребностями военной защиты; cp. Koser, B. II, T. 2, S. 507.

сіонально-рабочая, стираетъ ея замкнутый характеръ. Конечно, здѣсь вообще можетъ быть цѣлый рядъ постепенностей — отъ организацій янычаръ и преторіанцевъ, совершенно оторванныхъ отъ общей жизни, до милиціи наподобіе швейцарской; но, несомнѣнно, демократія, сближая военный классъ съ другими, скорѣе неблагопріятна для развитія специфическаго военнаго самосознанія. Старыя традиціи въ арміи могутъ быть необыкновенно живучи, какъ во Франціи, и все-таки, въ концѣ концовъ, разлагаются въ окружающей атмосферѣ. Люди, которые видятъ здѣсь симптомы разрушенія арміи и національную опасность и возлагаютъ отвѣтственность отчасти на правительство, отчасти на парламентъ, не способные или не хотящіе сопротивляться легкомыслію общественнаго мнѣнія или демагогической агитаціи, помимо всего прочаго, забываютъ о неразрывной связи, соединяющей армію съ другими органами даннаго коллективнаго цѣлаго. Возстановить французскую армію въ стилѣ ancien régime такъ же невозможно, какъ возстановить цеховую организацію или вернуться отъ Code civil къ сословнымъ различіямъ въ правѣ[1]).

Интересамъ демократіи соотвѣтствуетъ широкое развитіе мирнаго общенія между народами, кристаллизующееся въ соотвѣтствующихъ нормахъ права[2]). Это не значитъ, чтобы никогда на почвѣ современной демократіи не могъ вырасти своеобразный шовинизмъ, чтобы мотивы національной ненависти не способны были пересилить мотивы благоразумія и цѣлесообразности. Джингоизмъ, который проявился въ Соединенныхъ Штатахъ въ эпоху войны съ Испаніей и въ Англіи въ эпоху войны съ бурами, получилъ достаточно демократическій отпечатокъ. Можно ли удивляться, что какія бы то ни было формы правленія не перерождаютъ многовѣковыхъ свойствъ человѣческой природы? Только фанатики и льстецы современнаго демоса, а не искренніе и убѣжденные, но не отказавшіеся отъ свободы сужденія, друзья демократіи могутъ приписывать этой послѣдней магическую силу. Можетъ-быть, въ этомъ джингоизмѣ

---

[1]) P. Baudin, L'armée moderne et les états-majors, особ. глава: l'armée industrielle (p. 25).

[2]) Конечно, конкуренція, которую ведутъ демократическія общества съ окружающими народностями, особенно такими, которыя обладаютъ исключительными преимуществами въ смыслѣ приспособляемости, можетъ чрезвычайно обострять отношенія и создавать весьма энергичную политику; достаточно вспомнить, какъ предотвращается «желтая опасность» въ Соединенныхъ Штатахъ и Австраліи. Но все-таки прямому разрыву и войнѣ здѣсь противодѣйствуютъ могущественные контръ-мотивы, какъ это можно было наблюдать хотя бы во время японско-калифорнскаго конфликта 1906—97 годовъ. Ср. Dreyfus, L'arbitrage international, p. 250.

нужно видѣть болѣзненное извращеніе здороваго инстинкта; можетъ-быть, чувство національной солидарности, не проникнутое достаточно глубокой культурной тренировкой, не обезпечено вообще отъ этихъ опасныхъ увлеченій, — но не слѣдуетъ ихъ и преувеличивать. Въ общемъ, повторяемъ, современная европейская демократія непохожа на тотъ символическій образъ Клеона, съ которымъ мы освоились изъ Өукидида. Ограниченіе свободы дѣйствія государства, выражающееся въ признаніи тѣхъ или иныхъ международно-правовыхъ нормъ, уравновѣшивается, обычно, въ ея глазахъ экономіей государственныхъ рессурсовъ, употребляемыхъ на обезпеченіе безопасности. Именно эти утилитарные мотивы заставляютъ соблюдать принятыя обязательства. Европейскимъ демократіямъ бросался упрекъ, что онѣ порвали съ традиціями рыцарско-лойальнаго отношенія къ данному слову. Прежде оно обезпечивалось достоинствомъ монарха, которое хранилось и дипломатическимъ корпусомъ, выходящимъ изъ высшихъ слоевъ общества; французская революція все спутала и поколебала вѣру въ договоры, такъ легко нарушаемые демократіей, лишенной глубокаго сознанія отвѣтственности[1]). Такая характеристика, конечно, совершенно невѣрна фактически: и въ монархіяхъ стараго порядка договоры постоянно нарушались, и вѣроломство считалось неразрывной принадлежностью дипломатическаго искусства. Внѣшняя политика Людовика XIV была, можно сказать, сплошнымъ вѣроломствомъ, а Фридрихъ II и не скрывалъ своего отношенія къ договорамъ. Отсюда, однако, не слѣдуетъ и противоположный выводъ, къ которому тяготѣлъ Лоранъ, будто демократическому правительству присуще въ этой области спеціальное правдолюбіе. Если послѣднія строже соблюдаютъ договоры, чѣмъ это дѣлалось въ монархіяхъ стараго порядка, то лишь постольку, поскольку они руководятся иными критеріями государственнаго блага и государственной пользы. Безусловная незыблемость договоровъ, даже rebus sic non stantibus, которая рисуется воображенію нѣкоторыхъ теоретиковъ международнаго права, какъ высшее выраженіе международной культуры, и здѣсь остается химерой, утвержденіе которой можетъ лишь компрометировать авторитетъ международнаго права.

---

[1]) Broglie, La diplomatie et les principes de la révolution française (Revue de deux mondes, 1868, février). Энергичныя возраженія у Laghi, Teoria dei trattati internazionali, p. 227 etc. Въ глазахъ Трейчке также демократія мало способна создавать дипломатовъ. Politik, B. II, S. 160: überhaupt Alles, was das vornehme Leben betrifft, wird von der Aristokratie natürlich virtuoser und geschickter behandelt werden. Auch darum sind gute Diplomaten gerade aus aristokratischen Staaten hervorgegangen.

Сообразно съ этимъ, совершенно измѣняется въ своей постановкѣ проблема войны и мира. Та морально-эстетическая защита войны, которую мы встрѣчаемъ у многихъ замѣчательныхъ представителей европейской мысли, все болѣе и болѣе звучитъ диссонансомъ къ тому тону, который господствуетъ въ атмосферѣ, окружающей современныя цивилизованныя общежитія. Если Морисъ Спронкъ и Карлъ Пирсонъ, апеллируя къ біологіи, утверждаютъ, что война есть законъ жизни; если Лестеръ Уордъ ссылается на благодѣтельныя для расы послѣдствія суровой военной обстановки; если въ войнѣ усматриваютъ средство обезпечить выживаніе жизнеспособнѣйшихъ, то вся эта аргументація сталкивается не только съ болѣе техническимъ характеромъ современной войны, гдѣ біологическія преимущества вообще отступаютъ на задній планъ. Потребность въ конкуренціи и борьбѣ за существованіе полностью удовлетворяется въ самыхъ демократическихъ обществахъ, и современная мысль ищетъ болѣе способовъ не обострить ея, а смягчить — дать побѣду взаимопомощи и солидарности[1]). Мы видимъ направленное въ эту сторону соціальное законодательство, которому современное государство отдаетъ все больше вниманія. Если указывается на войну, какъ школу патріотической солидарности, на цѣнные навыки, создаваемые ею и находящіе благодарное примѣненіе и во время мира (Гумбольдтъ, Трейчке, Іерингъ, Богуславскій, Лебонъ), въ особенности на чувства чести и долга[2]), то всѣ эти моральныя цѣнности могутъ по убѣжденію, господствующему среди передовыхъ европейскихъ общежитій, создаваться и другими средствами національнаго воспитанія, менѣе разрушительными и катастрофичными. Если Жозефъ-де-Местръ и почти повторившій его Мольтке могли увидѣть въ кровопролитной борьбѣ человѣческихъ массъ выполненіе божественной воли, эти слова столь же мало примиряютъ съ войной глубокое религіозное чувство, какъ и религіозный индифферентизмъ. Если, нако-

---

[1]) Едва ли нужно указывать, что взглядъ на нихъ, какъ на нѣчто противоестественное, не можетъ отстаиваться и на почвѣ современной біологіи. О доводахъ въ пользу милитаризма, взятыхъ у эволюціонной теоріи, см. Catellani, Le droit international au commencement du 20-ième siècle (Revue générale de droit intern., v. 8, 1901, p. 411). О злоупотребленіяхъ дарвинизмомъ спеціально въ цѣляхъ защиты имперіалистической программы — статья Hammond, Colonial and foreign policy, въ сборникѣ Liberalism and the Empire, p. 159; idem у Hobson, p. 163—164; ср. Giddings, Democracy and empire, p. 344 etc.

[2]) Классическое по благородству и психологической тонкости изображеніе связи этихъ чувствъ съ военной службой у Альфреда де Виньи въ Servitude et grandeur militaire.

нецъ, война прославляется за красоту и живописность, за героическія эмоціи и драматическія переживанія, все это мало примѣнимо именно къ современной войнѣ, гдѣ властвуетъ организація, техника и метода, — а главное, подобный эстетизмъ совершенно не соотвѣтствуетъ господствующей расцѣнкѣ жизненныхъ благъ — въ одно и то же время болѣе альтруистической и болѣе утилитарной. Война-турниръ, война-праздникъ исчезаетъ изъ экономіи современныхъ обществъ. И, конечно, англичанъ менѣе всего можетъ побудить ко введенію всеобщей воинской повинности доводъ Трейчке, будто лишь военное воспитаніе сообщаетъ націи благородный, героическій обликъ и что отсутствіе этого воспитанія создаетъ у англичанъ, въ противоположность, естественно, нѣмцамъ «нерыцарственный характеръ» (die Unritterlichkeit des englischen Characters)[1].

Слѣдуетъ ли отсюда, что демократія отказывается приносить весьма тяжелыя жертвы охранѣ государственной и національной безопасности, что она не относится серіозно ко внѣшней политикѣ, по выраженію новѣйшаго автора — гарантіи этой безопасности[2])? Такое заключеніе не оправдывается совершенно фактами. Мы не видимъ, чтобы расширеніе избирательнаго права влекло за собой пренебреженіе народнаго представительства къ интересамъ государственной обороны, наклонность во что бы то ни стало сокращать военные расходы. Одинъ изъ самыхъ острыхъ конфликтовъ по поводу военнаго бюджета имѣлъ мѣсто въ прусскомъ ландтагѣ съ его олигархической цензовой системой. Съ другой стороны, если современная Франція сократила военную службу до двухъ лѣтъ, то какими поправками она обставила эту реформу — въ родѣ уничтоженія всѣхъ льготъ — дабы новый законъ не отразился вредно на боевой способности французской арміи[3])! Демократизація англійской палаты общинъ не останавливаетъ ни грандіозныхъ затратъ на флотъ, ни заботъ о реорганизаціи военныхъ силъ. То же самое можно сказать относительно избирательной реформы 1882 года въ Италіи.

Мы указывали, какую психологическую окраску получаетъ въ современныхъ демократіяхъ патріотизмъ: онъ сплетается съ чувствомъ, что государственная организація есть нѣчто, покоящееся на коллективной волѣ гражданъ, а не что-нибудь имъ навязанное,

---

[1]) Politik, B. II, S. 360. Именно поэтому въ глазахъ Трейчке мысль о вѣчномъ мирѣ не только не осуществима, но прямо безнравственна (S. 553).

[2]) «Foreign policy... is the precaution taken for national existence» у Blennerhassett, Foreign Policy въ The Fortnightly Review, 1907, Avril, p. 624.

[3]) P. Baudin, L'armée moderne, глава «Le service de deux ans» и слѣдующія.

какъ force majeure. Можно доказывать, что это чувство основывается на иллюзіи, связанной съ самымъ принципомъ народнаго суверенитета, но нельзя оспаривать его существованія. Внѣшній кризисъ мыслится какъ угроза для внутренняго строя, внутреннихъ учрежденій. Патріотизмъ, развивающійся въ государственныхъ организаціяхъ, члены которыхъ сознаютъ ихъ превосходство въ смыслѣ свободы, правовой обезпеченности и политической культуры, всегда принимаетъ особый идейный отпечатокъ; безсмертное изображеніе его намъ дано въ ѳукидидовской рѣчи Перикла надъ павшими воинами, гдѣ сравнивается патріотизмъ аѳинянъ и спартанцевъ. Въ эпоху французской революціи этотъ патріотизмъ ассоціировалъ борьбу за естественныя границы съ защитой гражданскаго равноправія и представительныхъ учрежденій. На этой почвѣ создается и отношеніе къ арміи, проникнутое своеобразнымъ піэтетомъ, которому отдаютъ дань и крупные представители пасифизма. «Если мы хотимъ видѣть армію, сознающую свое величіе», пишетъ Пасси, «какъ и предѣлы своего назначенія,—армію, обязанности коей сводились бы къ защитѣ чести и цѣлости родины, то это именно для того, чтобы оставшаяся при этихъ необходимыхъ и неоспоримыхъ задачахъ армія одновременно возвысилась, пріобрѣла себѣ большее уваженіе и большее повиновеніе». И первыя слова, съ которыми обратился въ качествѣ министра-президента къ палатѣ Клемансо, были напоминаніемъ, что, пока въ международныхъ отношеніяхъ рѣшающій голосъ принадлежитъ силѣ, «нашъ первый долгъ передъ отечествомъ не ослаблять ни одинъ элементъ его защиты» (de ne laisser affaiblir dans aucun de ses éléments sa puissance défensive)[1].

Эти чувства настолько сильны, что они преодолѣваютъ самую напряженную борьбу классовъ; передъ лицомъ внѣшняго врага образуется внутренній миръ. Правда, революціонный синдикализмъ, послѣдовательный въ выводахъ изъ принципа всеопредѣляющей борьбы классовъ, отрицаетъ потребность защищать отечество, такъ какъ отечество подобно государству и націи въ его глазахъ — вредныя фикціи. Отсюда совѣты французскимъ солдатамъ обратить въ случаѣ войны оружіе противъ собственныхъ офицеровъ и во всякомъ случаѣ осуществить «забастовку арміи»[2]). Но этотъ синдикализмъ,

---

[1]) Gavet, L'idée de la patrie въ Revue pol. et parlem., v. 45, 1905, p. 434.

[2]) Если бы данныя анкеты, которую въ 1905 г. произвело Mouvement socialiste среди парижскихъ рабочихъ объ ихъ отношеніи къ отечеству и національности, дѣйствительно, выражали мнѣніе значительной части французскаго народа, это былъ бы грозный симптомъ вымиранія національнаго чувства. Не надо, однако, забывать о тенденціозномъ характерѣ анкеты.

остановившій на себѣ вниманіе не столько своими идеями, сколько организованной имъ «Confédération général du travail, вызвалъ сильнѣйшую реакцію со стороны французской демократіи; такіе блестящіе представители послѣдней, какъ Клемансо и Бріанъ, преданность которыхъ началамъ народнаго суверенитета стоитъ выше всякихъ подозрѣній, дали борьбѣ съ революціоннымъ синдикализмомъ совершенно принципіальную постановку, подъ знаменемъ оспариваемыхъ идей отечества и націи. Реакція сильно затронула и соціалистическіе круги Франціи; она захватила даже одного изъ самыхъ правовѣрныхъ догматиковъ французскаго соціализма Геда. Еще опредѣленнѣе было отрицательное отношеніе нѣмецкой соціалъ-демократіи. Бебель, маститый руководитель партіи, представитель ея наиболѣе ортодоксальнаго и консервативнаго въ своемъ догматизмѣ теченія, энергически открещивался отъ всякой солидарности съ отрицателями отечества; еще въ 1904 г. онъ заявилъ въ рейхстагѣ, что соціалъ-демократы, защищая Германію, будутъ бороться до послѣдней капли крови. Въ глазахъ нѣмецкихъ соціалъ-демократовъ самая идея военной забастовки есть по существу анархическая, а не соціалистическая. Извѣстно, что еще въ 90-хъ годахъ, когда самый соціализмъ носилъ болѣе революціонный и менѣе реалистическій характеръ, чѣмъ въ настоящее время, международные конгрессы не разъ отвергали соотвѣтствующія предложенія одного изъ главныхъ сторонниковъ ея — Домелы Ньювенгюиса. Нечего напоминать, что ревизіонисты не питаютъ ни малѣйшаго сочувствія къ анархической пропагандѣ Эрвье и его единомышленниковъ. Мы уже говорили, насколько въ вопросахъ внѣшней политики они освобождаются отъ власти доктринерскихъ формулъ; и въ этомъ отношеніи Бернштейнъ возстановляетъ традиціи Лассаля. Конечно, современныя соціалистическія партіи не отказываются отъ того пункта своихъ программъ, который требуетъ замѣны постоянныхъ армій милиціями[1]). Но и эта замѣна все менѣе изображается въ качествѣ внезапнаго и моментальнаго превращенія, и она разсматривается подъ эволюціоннымъ угломъ зрѣнія. Съ особымъ вниманіемъ начинаютъ соціалистическія партіи относиться къ мѣрамъ смягченія милитаризма въ родѣ возможнаго сокращенія сроковъ военной службы, реформы военной дисциплины съ устраненіемъ изъ нея лишняго гнета, реформы военнаго уголовнаго права[2]).

---

[1] Bebel, Nicht stehendes Heer, sondern Volkswehr.

[2]) Типичнымъ образцомъ такого болѣе практическаго и эволюціоннаго взгляда является турская программа французскихъ соціалистовъ, редактированная въ 1902 года Жоресомъ. Естественно, и Бернштейнъ предостерегалъ

Подобные взгляды соціалистическихъ партій намъ кажутся характерными именно потому, что они проливаютъ свѣтъ на своеобразную постановку, которую пріобрѣтаетъ проблема войны и мира въ странахъ, наиболѣе далеко прошедшихъ по пути демократизаціи ихъ учрежденій. Ясно, почему въ этой средѣ проекты разоруженія мыслятся химеричными; почему, съ другой стороны, идеи отечества и патріотизма играютъ такую роль въ воспитаніи и подготовкѣ будущихъ поколѣній. Самостоятельность и независимость страны, — не говоря уже объ удовлетвореніи ея самыхъ реальныхъ интересовъ — сдѣлалась бы невозможной, если бъ утратились инстинкты и навыки, позволяющіе въ минуту опасности управлять организованными и дисциплинированными народными массами. Французскую школу обвиняли въ томъ, что она воспитываетъ шовинизмъ, что она не отвѣчаетъ требованіямъ современной жизни. Здѣсь могутъ быть излишества, но и они отнюдь не объясняются исключительно изъ переживаній прошлаго: патріотическій элементъ современной французской школы связанъ съ инстинктомъ національнаго самосохраненія, и это особенно сказывается въ борьбѣ противъ захвата народной школы синдикалистами — захвата, въ коемъ самые искренніе сторонники республиканской демократіи, какъ Бюиссонъ, Оларъ и другіе, увидѣли національную опасность.

Словомъ, мы нигдѣ не видимъ, чтобы та демократизація, которой подвергается современное правовое государство съ силой исторической закономѣрности, сколько-нибудь лишала ее свойствъ, необходимыхъ, чтобы въ современной борьбѣ народовъ удержать свое «мѣсто подъ солнцемъ».

Мы старались прослѣдить главныя измѣненія, которыя претерпѣла внѣшне-политическая функція въ новомъ европейскомъ государствѣ. Постепенно оно освобождается отъ патримоніальныхъ элементовъ и расширяетъ представительство общественныхъ классовъ и группъ; сообразно съ этимъ меньше становится конфликтовъ, которые переходятъ въ вооруженную борьбу. Государство вообще не опасается ограничивать свободу дѣйствія принятыми на себя обя-

---

противъ слишкомъ упрощеннаго и буквальнаго пониманія вопроса о милиціи. Онъ находилъ, что для настоящаго, по крайней мѣрѣ, момента дилемма: «постоянная армія или милиція» — не вѣрна. «Переходъ къ милиціи для Германіи представляетъ непреодолимыя техническія трудности; здѣсь менѣе всего можно ссылаться на старые опыты съ импровизированными арміями, которыя дѣйствовали въ революціонныя и освободительныя войны, и на новые опыты съ добровольцами — въ испано-американскую и греко-турецкую войну». Историческій матеріализмъ, с. 255—256.

зательствами — признанными нормами международнаго права; эти нормы постепенно захватываютъ все болѣе разнообразныя стороны матеріальной и духовной культуры — но остается еще область, связанная съ самосохраненіемъ даннаго политическаго цѣлаго — и здѣсь государство выступаетъ въ своей неограниченной мощи. Сфера эта постепенно суживается, но потеря, такъ сказать, въ экстенсивности возмѣщается большей интенсивностью пріуроченныхъ къ ней интересовъ: во всякомъ случаѣ въ предѣлахъ нашего предвидѣнія мы не можемъ предполагать, что она исчезнетъ. А разъ это такъ, то достаточно прочными должны оказываться и особенности, сообщаемыя государственному устройству и государственной дѣятельности фактомъ существованія международной борьбы — дѣйствительной или потенціальной.

Мы видѣли, далѣе, изучая осуществленіе внѣшне-политическихъ функцій, что онѣ благопріятствуютъ, съ одной стороны, самостоятельности и широтѣ правительственной власти, а съ другой — обоснованію этой власти на общественномъ довѣріи, которое воплощается въ отвѣтственности передъ органами общественнаго мнѣнія. Намъ остается уяснить, насколько подобное направленіе отвѣчаетъ процессамъ, наблюдаемымъ въ нѣдрахъ самого правового государства.

ГЛАВА III.

Измѣненія современнаго правового государства.

Идея правового государства имѣетъ въ исторіи европейской политической мысли значительно болѣе давнее прошлое, чѣмъ планы и программы государственнаго преобразованія, кладущіе ее въ основу; прослѣдить ея корни — значитъ почти что пересмотрѣть все преемство теоретической работы, объясняющей право и государство. У сторонниковъ теократическаго идеала земное право можетъ терять всякій самостоятельный смыслъ и становиться отраженіемъ велѣній небесныхъ — но все же это право окружаетъ человѣческую власть извѣстными границами, и ихъ не вполнѣ стираетъ даже такой защитникъ мистическаго абсолютизма, какъ Боссюэтъ, въ глазахъ коего монархъ — намѣстникъ Бога на землѣ. Тамъ, гдѣ не могли или не хотѣли возводить власть, повелѣвающую человѣческими обществами, къ источнику мистическаго авторитета, тамъ приходилось искать другой санкціи — и въ этомъ глубочайшій смыслъ договорной теоріи: она отражаетъ почти инстинктивное исканіе оправдать жертвы, налагаемыя на людей ихъ сожительствомъ въ государствѣ, исканіе права, которое бы господствовало и надъ жизнью государства. Конечно, договоръ, создающій этотъ союзъ, есть лишь одинъ моментъ въ исторіи государства; для Гуго Гроція это союзъ вѣчный, и въ немъ такъ же мало остается свободы для послѣдующихъ поколѣній, какъ и въ «Левіаѳанѣ» Гоббса — этомъ, можно сказать, воплощенномъ отрицаніи правового государства, рядомъ съ коимъ можно лишь поставить спинозовское «summum ius ad omnia, quae potest». Но въ такомъ чисто раціоналистическомъ толкованіи правъ государственной власти, которое стремилась дать договорная теорія, лежалъ зародышъ глубокой переоцѣнки всѣхъ политическихъ цѣнностей западно-европейскаго абсолютнаго государства — и мы явственно чувствуемъ ея жизненность, когда переходимъ къ Локку и Руссо.

Въ глазахъ Локка общественный договоръ устанавливаетъ не только самый фактъ власти, но и ея форму, дѣятельность и границы: если правительство нарушаетъ эти границы, оно уже перестаетъ быть правительствомъ, подобно тому, какъ всякій уполномоченный дѣйствуетъ правомѣрно лишь въ предѣлахъ своихъ полномочій. Абсолютная монархія, которая принципіально не признаетъ подобныхъ границъ, не совмѣстима съ гражданскимъ порядкомъ по Локку. Несомнѣнно, у англійскаго мыслителя мы встрѣчаемъ не только цѣлый рядъ предвосхищеній современной теоріи правового государства, но постановку проблемы, которая имѣла коренное значеніе для реформы европейскаго абсолютнаго государства: какъ сдѣлать, чтобы власть для гражданина не являлась чѣмъ-то внѣшнимъ и чуждымъ? По Локку, это достигается, во-первыхъ, тѣмъ, что цѣли власти суть цѣли, въ которыхъ ближайшимъ образомъ заинтересованы всѣ граждане — охрана безопасности и собственности — но которыхъ они въ отдѣльности достичь не могутъ; во-вторыхъ, яснымъ сознаніемъ условнаго характера правительственныхъ полномочій, полученныхъ отъ тѣхъ же гражданъ. На первый взглядъ съ этимъ не вполнѣ сходится конкретная политическая система Локка съ ея постановкой монархической власти, которой принадлежитъ не только исполнительная и федеративная функція, но и прерогатива. Но сама монархія есть тоже результатъ первоначальной делегаціи, и монархъ не является безотвѣтственнымъ, хотя бы на его акты и не было легальной апелляціи. Нарушая первоначальный договоръ, онъ открываетъ передъ народомъ право «обращенія къ небу», т.-е. возстанія — средство крайнее, но неизбѣжное въ глазахъ Локка: лишь оно обезпечиваетъ противъ окончательнаго отчужденія власти и нарушенія условій делегаціи ея[1]).

У Руссо вопросъ, чѣмъ можетъ быть оправдано повиновеніе, которое оказываетъ въ обществѣ одинъ человѣкъ другому, какъ примиряется оно съ естественной свободой, есть основная тема Contrat Social — тема не историческая, а морально-правовая. «Человѣкъ рождается свободнымъ, а между тѣмъ онъ вездѣ въ оковахъ. Иной считаетъ себя повелителемъ другихъ, что̀ не мѣшаетъ ему быть рабомъ въ большей еще степени. Какъ произошла эта перемѣна? Не знаю. Что̀ можетъ сдѣлать эту перемѣну законной? Думаю,

[1]) Of civil government, ch. 11; ср. ch. 4 — опредѣленіе «the liberty of man in the society» и особ. ch. 7, § 94: by which means (созданіе законодательной коллегіи) every single person become subject equally with the other meanest men to those laws which he himself as part of the legislative had established.

что способенъ разрѣшить этотъ вопросъ»[1]). Рѣшеніе заключается въ томъ, чтобы всякій повиновался самому себѣ. Нужно «найти такую форму ассоціаціи, которая бы защищала и охраняла общей силой личность и имущество каждаго участника и при которой каждый, соединяясь со всѣми, повиновался только самому себѣ и оставался такимъ же свободнымъ, какимъ былъ и раньше». Это возможно, если «каждый изъ насъ отдаетъ свою личность и всю свою мощь подъ верховное руководство общей воли и становится нераздѣльной частью цѣлаго»[2]). Такимъ образомъ, въ одномъ лицѣ сливается качество гражданина — участника власти (citoyen), и подданнаго (sujet). Нужно ясно себѣ представлять исходную точку разсужденій Руссо; она объясняетъ, почему онъ не боится такъ широко раздвинуть предѣлы суверенной власти[3]); она объясняетъ и то странное мѣсто въ Contrat Social о большинствѣ и меньшинствѣ — мѣсто, которое служило камнемъ преткновенія для комментаторовъ и изслѣдователей и которое, дѣйствительно, производитъ впечатлѣніе крайне искусственнаго софизма. Почему меньшинство, уступая большинству, вовсе не поступается своими желаніями? Потому что оно не принимаетъ воли большинства, но узнаетъ, что ошибалось относительно общей воли. «Если одержитъ верхъ мнѣніе, противоположное моему, это не доказываетъ ничего иного, кромѣ того, что я ошибался, и принималъ за общую волю то, что на самомъ дѣлѣ не было ею»[4]). Вѣдь законъ, устанавливающій обязательность рѣшеній большинства, есть также часть общественнаго договора — единственнаго акта, который требуетъ общаго согласія. Такое признаніе общественнаго договора дѣлается каждымъ рождающимся на свѣтъ; онъ можетъ, по своему желанію, или вступить въ гражданское общежитіе, или объявить себя относительно него иностранцемъ; въ этомъ смыслѣ гражданское общежитіе въ глазахъ Руссо — наиболѣе добровольная ассоціація въ мірѣ.

Итакъ, правовое оправданіе государства лежитъ въ томъ, чтобы власть не являлась извнѣ: въ этомъ заключается и основной доводъ въ пользу народнаго суверенитета. Ходъ мыслей Руссо продолжается у Канта: тотъ, кто повинуется самому себѣ, не можетъ жа-

---

[1]) L. I, ch. 1.

[2]) Ch. 6.

[3]) L. II, ch. 4: demander jusqu'où s'étendent les droits respectifs du souverain et des citoyens, c'est demander jusqu'à quel point ceux-ci peuvent s'engager avec eux-mêmes, chacun envers tous et tous envers chacun d'eux.

[4]) L. IV, ch. 2; см. объ этомъ мѣстѣ у П. И. Новгородцева, Кризисъ современнаго правосознанія, с. 27 и т. д.

ловаться на ограниченіе свободы — по общему правилу: volenti non fit iniuria[1]). Но у Канта въ не меньшей степени, чѣмъ у Руссо, это есть чисто идеальная конструкція, которая еще ничего намъ не говоритъ, какимъ образомъ можно отъ нея перебросить мостъ къ реальному государственному порядку. Какимъ механизмомъ учрежденій, какимъ согласованіемъ ихъ функцій могутъ быть осуществлены предпосылки правомѣрной государственности? У самого Руссо мы далеко не встрѣчаемъ въ области этихъ вопросовъ той прямолинейности и категоричности, которая такъ его отличаетъ, когда онъ говоритъ вполнѣ отвлеченно. Общеизвѣстны возраженія, которыя дѣлалъ Руссо, исходя изъ этихъ отвлеченныхъ принциповъ, и противъ представительнаго строя, какъ онъ выработался въ Англіи, и противъ раздѣленія властей: суверенитетъ не можетъ быть представленъ, точно такъ же какъ онъ не можетъ быть отчужденъ. Свобода сохраняется лишь до тѣхъ поръ, пока граждане непосредственно осуществляютъ свои законодательныя права. Если современные народы, уничтоживъ институтъ рабства, не способны уже вести свои государственныя и общественныя дѣла въ такой степени самостоятельно, какъ это было въ классической древности, тѣмъ хуже для нихъ; едва ли въ современную эпоху суверенитетъ народа можетъ вообще остаться въ силѣ, если только гражданская община не очень мала.

Значитъ ли это, что теперь вообще не можетъ быть и правомѣрной власти? Въ дѣйствительности Руссо далеко не требуетъ такихъ ригористическихъ признаній. Неотчуждаемость и недѣлимость суверенитета вовсе не исключаютъ и не рѣшаютъ вопроса о конкретномъ распредѣленіи государственныхъ функцій, вовсе не устраняютъ возможности глубокаго различія формъ правленія. Руссо-философъ, вообще говоря, отнюдь не тождественъ съ Руссо-политикомъ: когда онъ вступаетъ въ послѣднюю область, насъ поражаютъ не только противорѣчія съ основными принципами, но извѣстная нерѣшительность, извѣстный консерватизмъ настроенія, еще больше, чѣмъ консерватизмъ мысли, за которымъ стоятъ, повидимому, глубокія, неразрѣшенныя сомнѣнія[2]). Достаточно вспо-

---

[1]) Rechtslehre, § 46.

[2]) III, 8: la liberté n'étant pas un fruit de tous les climats, n'est pas à la portée de tous les peuples. Plus on médite ce principe établi par Montesquieu, plus on en sent la vérité; plus on le conteste, plus on donne occasion de l'établir par de nouvelles preuves; ср. очень характерное письмо Руссо по поводу преслѣдованій протестантовъ во Франціи 24 окт. 1761 г. — приведено у Morley, Rousseau, v. II, p. 11.

мнить хотя бы его отношенія къ женевскому государственному строю. Какъ примирить посвященіе, предпосланное Discours sur l'origine de l'inégalité и Lettres de la montagne, съ ихъ безпощадной критикой женевской олигархіи? Какъ примирить выраженныя въ этомъ произведеніи симпатіи къ гегемоніи среднихъ классовъ съ крайнимъ эгалитаризмомъ Contrat Social?

Когда Руссо выступаетъ въ роли политическаго эксперта, когда онъ даетъ совѣты Корсикѣ и Польшѣ относительно желательнаго государственнаго устройства для этихъ странъ, — онъ менѣе всего раціоналистъ, его крайне страшитъ поколебать самобытныя формы народнаго быта, пойти слишкомъ быстрымъ темпомъ и перенести новыя учрежденія и новыя формы въ несвойственную имъ обстановку[1]). Человѣкъ, въ которомъ Тэнъ видѣлъ воплощеніе «esprit classique» со всей его абстрактностью и пренебреженіемъ ко времени и пространству, чуть ли не предвосхищаетъ положенія исторической школы въ правѣ. Извѣстно, насколько и для Канта характеренъ подобный разрывъ теоріи и практики. Когда Кантъ стремится опредѣлить право и государства, какъ они вытекаютъ изъ чистаго разума, то онъ сосредоточивается на мысли найти основу правомѣрнаго повелѣванія и повиновенія. Отсюда раздѣленіе формъ властвованія на республиканскія и деспотическія: критеріями служатъ отдѣленіе исполнительной власти отъ законодательной и первенствующее значеніе власти законодательной, какъ суверенной, какъ выраженія общей воли гражданъ. Казалось бы, мы должны здѣсь подойти весьма близко къ послѣдовательной политической демократіи, даже къ конституціоннымъ проектамъ конвента 1793 года. Въ дѣйствительности, Кантъ, переходя къ эмпиріи, оставляетъ «формы властвованія» почти безъ вниманія, которое поглощается «способами правленія» (Regierungsarten): эти способы, различаемые по распредѣленію власти — вручена ли она одному, нѣсколькимъ, или всѣмъ — создаютъ автократію, аристократію и демократію; и здѣсь оказывается, что непосредственная демократія есть форма, наименѣе способная осуществить республиканскій принципъ; въ ней происходитъ полное смѣшеніе властей — законодатель становится въ то же время управителемъ. Симпатіями Канта въ несравненно большей степени пользуется абсолютизмъ Фридриха II, проникнутый чувствомъ долга и отвѣтственности, чѣмъ англійскій парламентаризмъ или демократіи классической древности[2]). Начавши

[1]) Considérations sur le gouvernement de Pologne, oc. ch. 15; Lettres à Buttafuoco sur la législation de la Corse.

[2]) Zum ewigen Frieden, II. Absch., I Definitivart.

съ безусловной свободы, онъ кончаетъ безусловнымъ повиновеніемъ. Граждане должны повиноваться власти, и ихъ сопротивленіе никогда не можетъ быть оправдано. Противорѣчіе — несомнѣнное, и отъ него нельзя освободиться ссылкой на двойную бухгалтерію. И здѣсь основныя положенія — моральные постулаты, а не рецепты политической техники. Отсюда неизбѣжная неопредѣленность, присущая всей политической теоріи; отсюда и этотъ странный разладъ эмпирическаго и идеальнаго, который производитъ на первый взглядъ такое гнетущее и невыгодное для Канта впечатлѣніе[1]).

Итакъ, у обоихъ мыслителей примиреніе свободы и повиновенія совершается въ нѣкоей недосягаемой для эмпирической политики выси. Слѣдуетъ ли изъ этого, что весь этотъ кругъ идей былъ обреченъ остаться достояніемъ чистаго умозрѣнія? Достаточно бѣглаго взгляда на конституціонную исторію французской революціи, чтобы отвѣтить отрицательно. Пускай буквально постулатъ Руссо, чтобы всякій, повинуясь другимъ, повиновался лишь самому себѣ и такимъ образомъ оставался свободнымъ, — никогда не былъ выполненъ: это не мѣшало тому, что сложился новый уголъ зрѣнія — «nouvelle manière d'envisager les choses». Можетъ быть крайнее разнообразіе въ степеняхъ приближенія данной государственной формы къ этому образцу, и соотвѣтственно мѣняется и ихъ оцѣнка. Непосредственное правленіе теоретически лучше представительнаго, поскольку здѣсь очевиднѣе связь между каждымъ изъ повинующихся гражданъ и властью законовъ, которымъ они повинуются. Обязательный мандатъ, связывающій представителей, лучше, чѣмъ отсутствіе инструкцій, такъ какъ здѣсь большее приближеніе къ непосредственному режиму. Всякое усиленіе власти законодательной надъ исполнительной есть благо, ибо это — усиленіе власти, непосредственно вытекающей изъ суверенитета. Словомъ, создается извѣстное направленіе для работы политической мысли: путь, по которому она, въ большей или меньшей степени, можетъ разработать свою идею правового государства — въ большей или меньшей, ибо все зависитъ отъ историческаго матеріала, какъ весьма настойчиво училъ самъ Руссо. Естественно, проблема осложняется послѣ ряда опытовъ, что первоначальныя рѣшенія отбрасываются, какъ непригодныя и наивныя.

Рядомъ съ этимъ угломъ зрѣнія существовалъ цѣлый рядъ перекрещивающихся идейныхъ традицій, старыхъ и новыхъ, съ которыми приходилось считаться политическимъ реформаторамъ Франціи

---

[1]) П. Новгородцевъ, Кантъ и Гегель, с. 143.

при ихъ созданіи новаго государства. Были историческія данныя — весьма неточныя, — позволявшія судить о періодѣ въ исторіи европейскихъ государствъ, когда въ нихъ еще не водворился монархическій абсолютизмъ — свѣдѣнія о разныхъ видахъ народоправствъ; были наблюденія надъ настоящимъ и недавнимъ прошлымъ, показывающія, какія учрежденія благопріятствуютъ деспотизму, и какія — его сдерживаютъ. Словомъ, былъ налицо извѣстный матеріалъ, которымъ можно было прямо воспользоваться для конкретныхъ вопросовъ государственнаго устроенія. Въ этой конкретной приложимости заключалась сила Монтескье. Это не значитъ, конечно, чтобы проходили безслѣдно глубокомысленныя и блестящія его обобщенія. Несомнѣнно, ученіе о принципахъ, присущихъ различнымъ формамъ правленія, принадлежитъ къ самымъ зрѣлымъ плодамъ европейской политической мысли; несомнѣнно далѣе, въ своихъ попыткахъ установить взаимодѣйствіе государственнаго строя и правового уклада съ факторами матеріальной и духовной культуры, въ своихъ исканіяхъ закономѣрности, объединяющей различныя стороны жизни народовъ, Монтескье можетъ быть названъ родоначальникомъ современной соціологіи. Наконецъ, самый его методъ разсмотрѣнія вопросовъ законодательства и политики, проникнутый такимъ здоровымъ реализмомъ и въ то же время такимъ глубокимъ одушевленіемъ передъ идеаломъ свободы и общаго блага, можетъ быть оцѣненъ тѣми, кто унаслѣдовалъ политическій и соціальный опытъ XIX вѣка съ гораздо большей компетентностью, чѣмъ людьми XVIII вѣка. Но не эти стороны его генія наложили печать на политическую работу преобразователей Франціи. Для Верженна и Неккера, Мунье и Лалли-Толендаля, Клермонъ-Тоннера и Малуэ, Маллэ-Дюпена и Ривароля рѣшеніе вопросовъ, данное Монтескье, было важнѣе, чѣмъ ихъ постановка. Въ области конституціонной политики Монтескье показывалъ имъ, почему для упроченія свободы существенно, съ одной стороны, полное раздѣленіе законодательной и исполнительной власти, а съ другой — предоставленіе этой послѣдней права вето — faculté d'empêcher; почему, съ одной стороны, нужно дать избирательное право всѣмъ гражданамъ, за которыми можетъ быть признана самостоятельная воля (excepté ceux qui sont dans tel état de bassesse, qu'ils sont réputés n'avoir point de volonté propre), а съ другой — создать особое представительство аристократическаго слоя; почему исполнительная власть должна быть вручена наслѣдственному монарху, а законодательная — періодически засѣдающему и періодически обновляющемуся собранію. Правда, такой способъ примѣненія выводовъ Esprit des lois въ из-

вѣстномъ смыслѣ шелъ въ разрѣзъ съ собственнымъ методомъ великаго мыслителя, который напоминалъ, «что самый избытокъ разума не всегда желателенъ», «что люди лучше приспособляются къ среднему, чѣмъ къ крайнему»; правда, въ противоположность Сіесу, онъ считалъ нужнымъ сначала говорить о томъ, что̀ есть, а не о томъ, что̀ должно быть. Но вѣдь запросъ былъ именно на опредѣленные политическіе рецепты, которые въ данномъ случаѣ имѣли то преимущество, что они не требовали полнаго ниспроверженія историческаго зданія французской государственности и въ то же время обѣщали ликвидацію деспотизма.

Монтескье раціонализировалъ англійскую конституцію: можетъ-быть, существуютъ другія средства построить свободное государство, но этотъ конституціонный механизмъ оправданъ на опытѣ, и Гаррингтону не было надобности создавать въ «Океаніи» утопію, имѣя передъ глазами реальность. Совершенно понятно, насколько въ странѣ, гдѣ чувствовалась потребность установить порядокъ, противоположный режиму Людовика XIV, цѣнился предметный урокъ, преподаваемый существующими болѣе или менѣе свободными политическими организаціями. И не даромъ Людовикъ XIV не скрывалъ своего непреодолимаго отвращенія къ англійскому политическому строю; въ глазахъ поколѣнія дѣятелей 1789 года послѣдній представлялъ рядъ безспорныхъ и непосредственныхъ преимуществъ: отсутствіе lettres de cachet, habeas corpus, судъ присяжныхъ, свобода печати, власть общественнаго мнѣнія — все это привлекало даже убѣжденныхъ противниковъ англійскаго конституціоннаго механизма, какъ Бриссо и Кондорсе. Другіе усматриваютъ неразрывную связь между этимъ механизмомъ и указанными преимуществами: ихъ сочувствіе вызываетъ въ особенности распредѣленіе и равновѣсіе властей. Такъ думалъ Мунье, предлагая національному собранію принять планъ конституціи, созданной по англійскому типу съ двухпалатной системой, абсолютнымъ королевскимъ veto, самостоятельной исполнительной властью, переданною королю, самостоятельной судебной организаціей. Можетъ-быть, послѣдователи Монтескье слишкомъ мало обращали вниманія на знаменательную поговорку въ концѣ 6-й главы XI книги: «мнѣ не нужно изслѣдовать, пользуются ли англичане дѣйствительно этой свободой, или нѣтъ; мнѣ достаточно знать, что она установлена законами: большаго я не ищу». Несомнѣнно, канонизованная у Блэкстона конституціонная схема существенно расходилась съ политической практикой эпохи образованія кабинетскаго правительства — очень немногіе изъ французскихъ политиковъ и публицистовъ эпохи отдавали себѣ въ этомъ, подобно

Казо[1]), ясный отчетъ. Заимствованіе и не могло выходить за предѣлы внѣшнихъ конституціонныхъ формъ; вѣдь нельзя было перенести ни партійной организаціи, ни господства джентри, ни общественно-психологическихъ навыковъ исходить изъ традиціи и прецедента. Но какія бы трудности матеріальнаго и моральнаго характера ни стояли на пути болѣе глубокаго усвоенія результатовъ политическаго развитія Англіи, какъ бы ни открывалась здѣсь опасность доктринерскаго подражанія — важно было и то, что въ проблемѣ созданія новаго правового государства мысль не оставалась замкнутой въ предѣлахъ абстрактной теоріи, и видѣла примѣръ націи, которая, хотя и не заботилась, согласно завѣту Руссо, «предоставить каждому возможность, повинуясь правительственной власти, повиноваться самому себѣ» — все же создала государство относительно свободное и относительно правовое.

Рядомъ могущественное дѣйствіе примѣра, который давала Америка. Современники американской революціи именно во Франціи находились подъ впечатлѣніемъ, что начинается какая-то новая глава въ исторіи государственнаго быта народовъ. «Припомните введеніе къ пенсильванской конституціи», писалъ Мабли: «встрѣчаете ли вы здѣсь обычные европейскіе предразсудки? Вмѣсто того, чтобы говорить о божественномъ правѣ королей, возставшіе противъ англійскаго гнета колонисты восходятъ къ первымъ принципамъ естественнаго права... Они не думаютъ, что Богъ отдалъ народы на произволъ монарховъ. Они утверждаютъ, что политическая власть есть созданіе рукъ человѣческихъ, что люди образовали общество ради обезпеченія собственнаго благополучія, и что, не противясь волѣ Божіей, они могутъ низвергать правительство, виновное въ ихъ несчастіи»[2]). Поклонникъ американской революціи, Кондорсе особенно ставилъ въ образецъ своимъ соотечественникамъ виргинскую декларацію правъ 1786 года, какъ и гарантіи, обезпечивающія эти права отъ посягательствъ законодательной власти[3]). Многое въ этихъ

[1]) De la simplicité de l'idée d'une constitution — о ней у М. Ковалевскаго, Происхожденіе современной демократіи, т. I, в. 3—4, с. 291.

[2]) Notre gloire ou nos Rêves, Collection complètes des oeuvres, v. XIII, (éd. 1794—1795), p. 424; ср. его Observations sur le gouvernement et les lois des Etats-Unis d'Amérique, v. VIII, p. 354 — контрастъ Америки и Англіи: les Etats-Unis d'Amérique se sont formés d'une manière toute différente, et leurs lois ne sont point l'ouvrage de plusieurs siècles et de mille circonstances contraires qui se sont succédées les unes aux autres. Les commissaires ou délégués qui ont réglé leurs constitutions, ont adopté les vrais et sages principes de Locke sur la liberté de l'homme et la nature du gouvernement.

[3]) Condorcet, Oeuvres complètes (1804), v. XII, Idées sur le despotisme, XXI, p. 234.

памятникахъ какъ бы напоминало Руссо; развѣ не была его мыслямъ родственна первая статья виргинской деклараціи: «всѣ люди рождаются одинаково свободными и независимыми и обладаютъ естественными, ихъ личности присущими, равными правами; ни они ни ихъ наслѣдники никоимъ образомъ не могутъ лишиться этихъ правъ»; или далѣе: «всякая власть исходитъ отъ народа, и потому въ народѣ лежитъ ея источникъ; должностныя лица — не что иное, какъ уполномоченные и агенты народа»? Само собой разумѣется, что духъ виргинской деклараціи и аналогичныхъ ей памятниковъ весьма отличался отъ духа Contrat Social; но важно, что вопросы, возбужденные Руссо, здѣсь получали отвѣты въ государственной практикѣ — отвѣты, которые, по впечатлѣнію казалось, дѣйствительно продиктованы вѣрой во всемогущество естественно-правового принципа[1]).

Въ исторіи происхожденія американскихъ конституцій была однако и другая сторона, вносившая въ планъ государственнаго преобразованія, въ которомъ можно было бы найти родство съ исходными точками зрѣнія Руссо, самыя существенныя поправки. Внимательный читатель Федералиста, безъ сомнѣнія, признáетъ, что мотивами его авторовъ было не стремленіе осуществить во всей полнотѣ демократическій идеалъ, а создать условія для спокойствія внутри и безопасности во внѣ. Когда мы начинаемъ изучать этихъ авторовъ, насъ сразу окружаетъ своеобразная атмосфера мудрой и практической умѣренности. Мы найдемъ, прежде всего, предупрежденіе: «идея управлять всегда одной силой законовъ (чтò говорятъ намъ, есть единственный допустимый принципъ республиканскаго правленія) можетъ найти себѣ мѣсто только въ воображеніи тѣхъ политическихъ мудрецовъ, проницательность которыхъ презираетъ указанія опыта»[2]). Всего ярче развита эта мысль въ одной изъ самыхъ замѣчательныхъ статей сборника, принадлежащей перу Мадисона. «Среди трудностей, съ которыми встрѣтилась конвенція, самая значительная сводится къ необходимости сочетать требуемую прочность и энергію въ правительствѣ съ ненарушимымъ вниманіемъ къ свободѣ и республиканской формѣ правленія... Энергія правительственной власти существенна для обезпеченія противъ внѣшнихъ и внутреннихъ опасностей, для быстраго и благотворнаго исполненія закона, которое входитъ въ самое опредѣленіе хорошаго правительства. Прочность существенна для національ-

---

[1]) Jellineck, Die Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte, S. 10 u. s. w.
[2]) № 28.

наго характера, для спокойствія и довѣрія въ умахъ народа, которыя принадлежатъ къ важнѣйшимъ благамъ гражданскаго общежитія. Неправильное и измѣнчивое законодательство составляетъ не только зло само по себѣ, но оно становится ненавистнымъ народу, и можно сказать съ увѣренностью, что населеніе нашей страны, просвѣщенное и заинтересованное въ результатахъ хорошаго управленія, никогда не останется удовлетвореннымъ, пока не найдется какого-нибудь средства противъ колебаній и неувѣренности, характеризующихъ управленіе въ штатахъ. Сопоставляя однако эти цѣнныя принадлежности строя съ жизненными принципами свободы, мы должны сразу понять трудность смѣшенія ихъ въ надлежащей пропорціи. Духъ республиканской свободы требуетъ, повидимому, не только чтобы всѣ должности замѣщались путемъ народнаго избранія, но и того, чтобы лица, облеченныя ими, находились въ зависимости отъ народа короткими сроками службы; онъ требуетъ далѣе, чтобы и на этотъ короткій срокъ власть передана была въ руки достаточно многочисленной коллегіи. Для устойчивости, напротивъ, необходимы болѣе продолжительные сроки должностей, а для энергіи правительственной дѣятельности—не только опредѣленная продолжительность, но и единовластіе»[1]). Эта глава, какъ нельзя лучше, характеризуетъ общее настроеніе наиболѣе видной политической группы, принимавшей участіе въ созданіи конституціи Соединенныхъ Штатовъ; и въ такомъ столкновеніи двухъ противоположныхъ политическихъ интересовъ ей не приходилось особенно изощрять аргументацію въ пользу принциповъ республики и демократіи. Послѣдніе пользовались общимъ признаніемъ, а важно было отстоять необходимость извѣстныхъ—дѣйствительныхъ или мнимыхъ—пожертвованій въ пользу устойчивости и энергіи власти. Надо было разрушить предубѣжденіе противъ постоянной арміи, необходимой въ силу международнаго положенія союза; надо было показать, что въ республикахъ узурпаціи со стороны законодательныхъ собраній столь же возможны и гораздо болѣе опасны, чѣмъ злоупотребленія со стороны власти исполнительной[2]); что именно республика нуждается въ авторитетной и сильной исполнительной власти[3]). Авторы Федералиста ни на минуту не увлекались мыслью объ «единой волѣ» въ стилѣ Руссо, и отъ нихъ нисколько не укрывалось множество противоположныхъ интересовъ, множество хроническихъ дисгармоній въ государственной

[1]) № 37.
[2]) № 48.
[3]) № 70.

организаціи и общественномъ строѣ. Они вѣрили, что гармонія можетъ быть достигнута только на почвѣ противовѣсовъ, на почвѣ взаимныхъ уступокъ[1]).

Извѣстно, насколько далеко готовы были итти Гамильтонъ и Мадисонъ въ своихъ стремленіяхъ уравновѣсить авторитетъ законодательныхъ собраній: они сочувствовали пожизненности президента, т.-е. сохраненію его полномочій «during the good behaviour» — что практически сводилось къ пожизненности. Конвенція отвергла такую нереспубликанскую постановку и не согласилась, какъ настаивалъ Гамильтонъ, облечь главу исполнительной власти абсолютнымъ вето[2]); тѣмъ не менѣе конституція 1787 г. вся разсчитана на взаимныя сдержки. «Едва ли», писалъ въ 1819 г. къ Тайлору Джефферсонъ, «есть другая конституція, болѣе построенная на противовѣсахъ, чѣмъ наша. Во-первыхъ, съ одной стороны 18 штатовъ и нѣсколько территорій, съ другой — національное представительство. Во-вторыхъ, палата представителей, уравновѣшивающая сенатъ, и обратно. Въ-третьихъ, исполнительная власть, уравновѣшивающая въ извѣстной мѣрѣ законодательную. Въ-четвертыхъ, судебная власть, уравновѣшивающая конгрессъ, исполнительную власть и правительство штатовъ. Въ-пятыхъ, сенатъ — противовѣсъ при назначеніи на должности и заключеніи договоровъ. Въ-шестыхъ, народъ при двухгодичныхъ выборахъ имѣетъ въ своихъ рукахъ противовѣсъ противъ собственныхъ представителей. Въ-седьмыхъ, легислатуры различныхъ штатовъ уравновѣшиваютъ сенатъ, избирая въ него. Въ-восьмыхъ, выборщики уравновѣшиваютъ массу избирателей при выборахъ президента. Вотъ тонкая система противовѣсовъ, которая, насколько я понимаю, есть наше собственное пріобрѣтеніе, и свойственно лишь намъ». Послѣднее весьма преувеличено: противовѣсы мы находимъ въ рядѣ другихъ конституцій, но едва ли гдѣ-нибудь отъ нихъ ожидались такія важныя и благодѣтельныя послѣдствія, какъ именно въ американской республикѣ.

Эта вторая сторона дѣла оставалась въ гораздо меньшей степени замѣченной современниками французской революціи. Даже у лучшаго знатока американскихъ порядковъ Бриссо мы встрѣчаемся съ утвержденіемъ, будто характерной особенностью ихъ является слабость исполнительной власти; исходя изъ тезиса, что общественная свобода и правительственная компетенція находятся

---

[1]) № 51.

[2]) Bancroft, History of the Constitution of the United States, v. II, ch. 1 и 9; Madison, The Journal, v. I, p. 49.

въ отношеніяхъ обратной пропорціональности, онъ полагалъ, что примѣръ Соединенныхъ Штатовъ показываетъ возможность свести эту послѣднюю къ минимуму. Коренное различіе французскихъ и американскихъ навыковъ политической мысли чрезвычайно ярко иллюстрируется споромъ Тюрго и Джона Адамса относительно преимуществъ и невыгодъ единства власти и, въ частности, относительно двухпалатной системы. По Тюрго, эта сложность правительственнаго механизма всегда является источникомъ его непрочности; по Д. Адамсу, напротивъ, она даетъ выходъ противоположнымъ борющимся въ обществѣ интересамъ. «У всѣхъ народовъ, при всѣхъ правительствахъ есть, и должны быть политическія партіи; главный секретъ — контролировать одну другую. Для этого существуютъ два средства: монархія, поддерживаемая постоянной арміей, или раздѣленіе властей и равновѣсіе въ конституціи. Тамъ, гдѣ народъ имѣетъ голосъ въ правленіи, и гдѣ нѣтъ равновѣсія — будутъ безпрестанныя колебанія, революціи и потрясенія, пока постоянная армія съ генераломъ во главѣ не возстановитъ мира, или пока необходимость равновѣсія не будетъ сознана и принята всѣми»[1]). Эта аргументація могла обладать для французскаго общества убѣдительностью лишь гораздо позднѣе, послѣ ряда пережитыхъ опытовъ и разочарованій; но въ эпоху созданія конституціи 1791 г. во Франціи смотрѣли на американское устройство совсѣмъ подъ другимъ угломъ зрѣнія, который всего нагляднѣе выступаетъ у Кондорсе, недоумѣвавшаго и сожалѣвшаго о непослѣдовательности американцевъ съ ихъ двумя палатами и отсутствіемъ референдума.

Въ этой атмосферѣ перекрещивающихся вліяній, отвлеченныхъ идей и конкретныхъ примѣровъ началась реформа французскаго государственнаго строя. Было бы въ высшей степени ошибочно думать, что эта работа сосредоточивалась въ стѣнахъ національнаго собранія; по мѣрѣ изученія и разработки наказовъ, данныхъ депутатамъ генеральныхъ штатовъ 1789 года, ясно обозначается то множество нитей, которое связываетъ эту работу съ переживаніями страны[2]). Мунье, этотъ непримиримый врагъ революціонной демагогіи, писалъ въ 1799 г.: «мы не могли поступить иначе, — мы обязаны были дать Франціи конституцію»: требованіе конституціон-

---

[1]) J. Adams, A defense of the constitutions of government of the U. S. (ed. 1794), v. I, p. 382.

[2]) Э. Шерэ, Паденіе стараго режима, т. II, в. IV, гл. 14 и 15; ср. Ону, Выборы 1789 года во Франціи, с. 566 и сл.; Wahl, Vorgeschichte der französischen Revolution, B. I, S. 332.

ной реформы — одинъ изъ лейтъ-мотивовъ въ наказахъ. Можно ли говорить о болѣе или менѣе развитой программѣ, которая бы вытекала изъ нихъ? Мы можемъ прослѣдить намеки на нее уже въ политическихъ притязаніяхъ французскихъ парламентовъ; и здѣсь говорится о гарантіяхъ личной неприкосновенности, о правахъ парламентовъ давать согласіе на законы, налоги и т. п.; если послѣднія права у нихъ будутъ отняты — они должны быть возвращены первоначальнымъ носителямъ правъ народа, генеральнымъ штатамъ. Теперь наказы предполагаютъ, что генеральные штаты станутъ постоянной принадлежностью государственнаго аппарата; какъ гласилъ парижскій наказъ «hors les murs»: «самая могущественная нація Европы готовится дать себѣ политическую конституцію, т.-е. непоколебимое закономѣрное существованіе, при которомъ станутъ невозможны злоупотребленія власти». Важно, что новый порядокъ мыслился какъ правовое преобразованіе государства, и поэтому преобразованіе, не могущее ограничиваться частными поправками. Конечно, расширеніе правъ представительства не должно было итти до полнаго умаленія правъ короны; здѣсь проходила историческая грань учредительной дѣятельности, и вопроса о монархіи прямо даже не ставилось. Мунье нисколько не отступалъ отъ истины, когда онъ, защищая абсолютное королевское veto, ссылался на единодушное мнѣніе наказовъ. Не разъ въ нихъ цитируется «lex consensu populi fit et constitutione regis», относимое къ первоначальной французской монархіи. Но въ то же время въ наказахъ постоянно слышатся ноты глубокаго недовѣрія, мысли объ опасностяхъ, угрожающихъ политическому дѣлу генеральныхъ штатовъ. «Во Франціи», говоритъ Токвиль, «наканунѣ дня, когда вспыхнула революція, еще никто не имѣлъ точнаго представленія о томъ, что должно произойти. Среди множества наказовъ, я нахожу только два, въ которыхъ выражаются нѣкоторыя опасенія передъ народомъ. Страшатся, главнымъ образомъ, преобладанія, которое должна сохранить королевская власть — дворъ, какъ ее тогда еще называютъ. Безпокоитъ кратковременность генеральныхъ штатовъ. Боятся, какъ бы надъ ними не произвели насилія». Такъ думали въ странѣ, и было бы крупной ошибкой произносить приговоръ надъ работой національнаго собранія, не считаясь съ окружающимъ давленіемъ.

Конституція 1791 года съ неизбѣжностью вытекала изъ этихъ желаній и этихъ настроеній, широко разсѣянныхъ. Съ неизбѣжностью естественныя права человѣка должны были получить завершеніе въ признанныхъ правахъ гражданина; народный суверенитетъ,

раздѣленіе властей, право націи непосредственно или черезъ представителей создавать законы, давать средства и провѣрять ихъ употребленіе, привлекать къ отвѣтственности должностныхъ лицъ — въ этихъ широкихъ, неопредѣленныхъ рамкахъ, обрисованныхъ въ деклараціи, долженъ былъ создаваться новый государственный порядокъ, представляемый какъ правовой. Психологически задача національнаго собранія носила противоположный характеръ сравнительно съ работой филадельфійской конвенціи. Тамъ приходилось ограничивать элементы свободы въ пользу прочности и цѣлесообразности; тамъ условія правового государства, которыя перечисляла французская декларація, были данными — оставалось сообщить имъ устойчивую жизнеспособность. Здѣсь имѣли въ виду перестраивать за ново существующее государственное зданіе въ цѣляхъ свободы, ослабляя все, чѣмъ пользовался или чѣмъ могъ воспользоваться деспотизмъ, — не отвлеченный деспотизмъ, присущій неограниченной власти вообще, а конкретный, придворно-монархическій деспотизмъ ancien régime. Поэтому дѣло Мунье, Малуэ, Лалли во Франціи и было несравненно труднѣе, чѣмъ родственное въ смыслѣ руководящихъ принциповъ дѣло Гамильтона и Мадисона.

Если мы постараемся формулировать общую точку зрѣнія, наиболѣе часто выступающую въ національномъ собраніи, передъ которымъ была поставлена конституціонная реформа, она близко подойдетъ къ правилу Руссо: «нужно, чтобы повинующіеся оставались свободны, сознавая, что поставленная надъ ними власть выражаетъ ихъ собственную волю»; противоположное отношеніе власти и народа есть деспотизмъ. Но это была лишь точка зрѣнія, лишь извѣстная тенденція, и никакъ нельзя признать вмѣстѣ съ Тэномъ, будто «національное собраніе во всемъ довело до конца свой принципъ, который въ то же время есть принципъ Руссо». У него вовсе нѣтъ воспроизведенія выводовъ Руссо. Оно рѣшительно разошлось въ оцѣнкѣ института представительства; даже странно, какое ничтожное мѣсто въ работахъ національнаго собранія занимаютъ идеи непосредственнаго народоправства. Правда, 6-я статья деклараціи гласитъ: «законъ есть выраженіе общей воли. Всѣ граждане имѣютъ право лично или черезъ представителей участвовать въ его образованіи»[1]). Но эта статья лишь утверждаетъ равную правовую силу обѣихъ формъ. А далѣе мы читаемъ въ конституціи, что «нація, которая одна является источникомъ всякой власти, не можетъ осу-

---

[1]) La loi est l'expression de la volonté générale. Tous les citoyens ont droit de concourir personellement ou par leurs représentants à sa formation.

ществлять ее иначе, какъ посредствомъ делегаціи»[1]). И здѣсь не сказалось только сознаніе матеріальной невозможности организовать во Франціи непосредственное правленіе, наподобіе того, какъ оно было организовано въ швейцарскихъ кантонахъ. Въ рѣчи, произнесенной 7 сентября 1789 г., Сіесъ доказывалъ, что представительный режимъ вовсе не есть суррогатъ непосредственнаго, что онъ качественно лучше, чѣмъ послѣдній: представители гораздо компетентнѣе въ оцѣнкѣ интересовъ избирателей, чѣмъ сами избиратели, и именно они могутъ истолковать общую волю, которая вовсе не открывается черезъ механическій опросъ гражданъ. Точно такъ же сила вещей заставила совершенно отказаться отъ обязательности мандатовъ: королевская декларація вполнѣ сходилась здѣсь съ рѣшеніемъ самихъ депутатовъ, и когда Малуэ предложилъ передать вотированную конституцію на утвержденіе народа, онъ не встрѣтилъ никакого сочувствія. Не было ли въ такомъ образѣ дѣйствія собранія, по Contrat Social, узурпаціи народнаго суверенитета? Не является ли, наконецъ, раздѣленіе гражданъ на активныхъ и пассивныхъ очевиднымъ отрицаніемъ тезиса Руссо, что участіе каждаго гражданина въ созданіи общей воли есть исключительно — выражаясь терминологіей современнаго государствовѣдѣнія — право, а не функція? Робеспьеръ въ своей знаменитой рѣчи 22 октября 1789 г., посвященной защитѣ всеобщаго избирательнаго права, безъ труда могъ вскрыть здѣсь противорѣчіе: «конституція объявляетъ, что суверенитетъ принадлежитъ народу, или, что то же, всѣмъ и каждому, кто входитъ въ его составъ — откуда слѣдуетъ, что всѣ имѣютъ равное право участвовать въ составленіи законовъ и въ публичной администраціи». Но большинство собранія — отчасти безсознательно, отчасти сознательно — смотрѣло на избирательное право, прежде всего, какъ на функцію; только при этомъ оказывалось возможнымъ вводить и повышенный цензъ для депутатовъ по сравненію съ избирателями, — вводить различіе активнаго и пассивнаго права.

Съ другой стороны, большинству собранія была присуща мысль объ опредѣленныхъ признакахъ, необходимо присущихъ государству правовому въ указанномъ выше смыслѣ. Оно было весьма склонно раздвигать, по возможности, шире компетенцію представительнаго собранія въ ущербъ компетенціи правительства, оставлять за послѣднимъ простое механическое и пассивное исполненіе законовъ,

---

[1]) Titre III, Des pouvoirs publics, art. 2: la Nation, de qui seule émanent tous les pouvoirs, ne peut les exercer que par délégation.

всюду вводить выборное начало—и всѣ эти черты запечатлѣны въ конституціи 1791 года. Онѣ сказались и въ рѣшительномъ неуспѣхѣ всякихъ проектовъ двухпалатной организаціи: мысль о деспотизмѣ единаго безотвѣтственнаго собранія казалась совершенно искусственно вызваннымъ призракомъ, который разсѣивался передъ доводомъ Рабо: «необходимо, чтобы національное собраніе было едино, какъ едино представляемое имъ государство». Вся полнота законодательной власти отдается въ руки этому собранію: лишь ему принадлежала законодательная инииціатива — оговорка, которую защищалъ такой представитель умѣреннаго теченія и въ частности такой защитникъ полномочій королевской власти, какъ Мунье (5 сентября 1889 г.)[1]). Въ области бюджета конституція, правда, признала, что «ни подъ какимъ предлогомъ суммы, необходимыя для погашенія національнаго долга, и платежи по цивильному листу не могутъ быть отвергнуты и пріостановлены»; но это было лишь моральное обязательство для будущихъ собраній, и всѣ доводы Мирабо и Казалеса въ пользу отступленія отъ абсолютной ежегодности всего бюджета не имѣли успѣха[2]). Представительному собранію вручается не только широкій контроль надъ дѣятельностью правительства, но оно даже контролируетъ мѣстную администрацію и провѣряетъ мѣры короля, принятыя противъ представителей этой администраціи[3]). Здѣсь уже происходитъ очевидное смѣшеніе властей, но въ такой формѣ собраніе его тѣмъ менѣе опасалось, что оно и въ собственной практикѣ вовсе не признавало незыблемой границу, которая отдѣляетъ законодательную и исполнительную власть: достаточно вспомнить дѣятельность финансоваго комитета, да и комитетовъ вообще. Наконецъ, устранены были возможныя и даже обычныя внѣшнія ограниченія законодательнаго корпуса: ему обезпечивалась двухлѣтняя сессія, которая не могла быть сокращена досрочнымъ роспускомъ: въ предѣлахъ этого срока корпусъ могъ опредѣлять свое мѣстопребываніе, продолжать и пре-

[1]) Titre III, ch. III, sec. 1, art. 1: ...le Roi peut seulement inviter le Corps législatif de prendre un objet en considération.

[2]) Titre V, art. 1: les contributions publiques seront délibérées et fixées chaque année par le Corps législatif et ne pourront subsister au delà du dernier jour de la session suivante, si elles n'ont pas été expressement renouvelées.

[3]) Titre III, ch. IV, sec. 2, art. 7 и особ. 8: toutes les fois que le Roi aura prononcé ou confirmé la suspension des administrateurs ou sous-administrateurs, il en instruira le Corps législatif... Celui-ci pourra ou lever la suspension ou la confirmer, ou même dissoudre l'administration coupable et s'il y a lieu renvoyer tous les administrateurs ou quelques-uns d'eux aux tribunaux criminels ou porter contre eux le décret d'accusation.

рывать свои засѣданія по усмотрѣнію. Съ другой стороны, какой атмосферой растущаго недовѣрія и подозрительности окружена исполнительная власть, какой контрастъ съ Федералистомъ! Читая Archives Parlementaires, можно понять, что Мабли рекомендовалъ въ качествѣ образца политической мудрости государственное устройство Швеціи, гдѣ, по его словамъ, достигнуто полное подчиненіе короля сейму[1]). Король, естественно, теряетъ свои сакральные атрибуты: онъ властвуетъ лишь въ силу закона и въ предѣлахъ закона. Правда, его личность объявляется священной и неприкосновенной, а его достоинство — наслѣдственнымъ; но послѣднее отнюдь не тождественно съ наслѣдственнымъ правомъ при ancien régime; какъ говоритъ Бартелеми, онъ оставался на тронѣ въ силу постояннаго молчаливаго плебисцита[2]). И можно ли было говорить о незыблемости наслѣдственной власти, разъ «сопротивленіе угнетенію» (résistance à l'oppression) было включено въ естественныя и неотчуждаемыя права человѣка! Глубокое недовѣріе къ королю сквозитъ во всемъ текстѣ конституціи, не скрывается опасеніе найти въ немъ явнаго врага новаго государственнаго строя. «Если король станетъ во главѣ арміи и направитъ ея силы противъ націи, или если онъ не воспротивится формальнымъ образомъ подобному предпріятію — онъ будетъ признанъ отрекшимся отъ престола... Если король покинетъ королевство и не возвратится послѣ приглашенія, полученнаго отъ законодательнаго корпуса въ срокъ, который не можетъ быть меньше двухъ мѣсяцевъ — онъ будетъ признанъ отрекшимся отъ престола»[3]). Какъ подготовляютъ эти предосторожности, вводимыя въ конституціонный текстъ, актъ 10 августа 1792 г., когда отрѣшеніе отъ власти Людовика XVI мотивируется «бѣдствіями, вытекающими изъ всеобщаго недовѣрія, которое внушилъ къ себѣ глава исполнительной власти»! Конституція откровенно принимаетъ мѣры, дабы почетная гвардія короля не сдѣлалась орудіемъ государственнаго переворота[4]), и не забываетъ предупредить, что послѣ отреченія по собственной волѣ или въ силу закона король входитъ въ разрядъ простыхъ гражданъ, и можетъ быть обвиняемъ и судимъ (правда, за дѣйствія послѣ отреченія), какъ они[5]).

---

[1]) Collection complète des oeuvres, éd. 1794, v. XII, De l'étude de l'histoire, p. II, ch. VI, Du gouvernement de Suède; особ. p. 246 etc.

[2]) Barthélemy, p. 441.

[3]) Titre III, ch. II, sec. 1, art. 7.

[4]) Ibid., art. 12.

[5]) Ibid., art. 8.

При подобномъ настроеніи возможно ли было получить равновѣсіе между властью короля и властью законодательнаго корпуса, и не осуждалась ли первая на чистую пассивность, въ которой Бёркъ видѣлъ такую отрицательную сторону новаго порядка[1])? Дѣйствительно, у этой власти отнималась всякая самостоятельность: она не имѣла ни законодательной инициативы, ни права роспуска, ни абсолютнаго вето. Для насъ, имѣющихъ передъ глазами фактическое исчезновеніе этого вето въ Англіи и вообще крайнюю рѣдкость пользованія имъ и въ другихъ конституціонныхъ монархіяхъ Европы, самый вопросъ можетъ представляться нѣсколько академическимъ, хотя исторія отдѣленія Норвегіи отъ Швеціи показываетъ, какое значеніе и въ настоящее время можетъ имѣть та или другая постановка санкціи; но защитники абсолютнаго вето, начиная съ Мирабо, который, въ случаѣ его непринятія, готовъ былъ переселиться въ Константинополь, ясно чувствовали, что дѣло идетъ о послѣднемъ оплотѣ противъ гегемоніи законодательнаго корпуса.

Конечно, конституція гласила, что высшая исполнительная власть пребываетъ, исключительно, въ рукахъ короля; но не надо забывать, насколько узко понималась эта власть; какъ учили Мабли и Кондорсе, она всецѣло должна быть подчинена законодательной и отвѣтственна передъ ней. Отсюда, естественно, королю отказано было въ регламентирующей власти, несмотря на весьма сильную защиту Малуэ[2]). Но и въ области уже чисто исполнительной король былъ стѣсненъ до крайности. Правда, конституція оговаривала, что ему принадлежитъ назначеніе и увольненіе министровъ[3]) — и здѣсь сказывалось не только стремленіе обезпечить въ извѣстныхъ предѣлахъ авторитетъ королевской власти, но и ослабить авторитетъ власти министерской. «Нужно», говорилъ въ 1791 г. въ якобинскомъ клубѣ Барнавъ, «чтобы король — не народъ назначалъ министровъ. Министры, назначаемые народомъ, пользовались бы чрезмѣрнымъ уваженіемъ». Нужно, чтобы довѣріе народа не было раздѣлено; оно должно всецѣло принадлежать законодательному корпусу. Если агенты исполнительной власти привлекутъ это довѣріе, они, въ концѣ концовъ, получатъ перевѣсъ надъ властью законодательной. Эта же самая боязнь сильнаго министерства заста-

---

[1]) The Works (ed. 1855), v. II, Reflections on the revolution in France, p. 468.

[2]) «Признать даже временную силу за королевскими ордонансами», говорилъ въ засѣданіи 30 сентября 1789 г. Гупиль-де Префельнъ, «значитъ самимъ открыть дверь всякимъ злоупотребленіямъ».

[3]) Titre III, ch. II, sec. 4, art. 6.

вила національное собраніе, несмотря на краснорѣчивую защиту Мирабо, совершить самую, быть можетъ, роковую политическую ошибку въ его исторіи и принять 7 ноября 1789 г. предложеніе Ланжюинэ о несовмѣстимости депутатскаго достоинства и государственныхъ должностей. При существовавшихъ тогда условіяхъ этимъ устранялось взаимодѣйствіе собранія съ правительствомъ. Не допуская политической отвѣтственности въ томъ видѣ, какъ она осуществляется при парламентарномъ правленіи, національное собраніе въ законѣ 27 апрѣля 1791 г. создало форму внѣсудебнаго воздѣйствія на правительство: «законодательный корпусъ имѣетъ право дѣлать королю замѣчанія относительно поведенія министровъ и даже заявить ему, что они потеряли довѣріе націи». Это рѣшеніе не обязывало короля удалить министровъ — соотвѣтствующее предложеніе Гупиль-де Префельна, чтобы послѣ вторичнаго вотума недовѣрія министръ лишался полномочій ipso facto, было отклонено; но при установленныхъ въ конституціи 1791 года отношеніяхъ фактически собраніе могло вынудить отставку министровъ. Впрочемъ, главное вниманіе собранія остановила на себѣ судебная отвѣтственность министровъ — организація верховнаго національнаго суда: преданіе суду принадлежитъ законодательному корпусу, а у короля отнимается всякая возможность воздѣйствія — соотвѣтствующій декретъ корпуса не нуждается въ его санкціи, у него нѣтъ права помилованія[1]). Съ другой стороны, министры не могли быть по конституціи преслѣдуемы судомъ безъ согласія законодательнаго корпуса[2]). Такимъ образомъ, предполагалось отнять всякую возможность злоупотребленій со стороны королевской власти черезъ министровъ. Весьма характерны также ограниченія короля въ правахъ назначенія на военныя и морскія должности[3]), и особенно въ правахъ относительно внутренней администраціи[4]). Весь административный аппаратъ оказывался вырваннымъ изъ рукъ короля. Естественно, Малуэ и Клермонъ Тоннеръ глубоко оплакивали такую неумѣстную подозрительность; но могли ли ихъ предостерегающіе голоса быть услышаны, когда собраніе въ проектѣ конституціоннаго комитета установить королевскую санкцію для рѣшеній мѣстныхъ совѣтовъ готово было усмотрѣть попытку «возстановленія интендантской власти»[5])? Эта картина безпомощности королевской власти допол-

---

[1]) Законы 10—15 мая 1791 г. и 6 октября 1791 г.

[2]) Titre III, ch. II, sec. 4, art. 5.

[3]) Ibid., ch. IV, art. 2.

[4]) Ibid., sec. 2.

[5]) Ковалевскій, Происхожденіе современной демократіи, т. II, с. 383.

нялась той постановкой права войны и мира, договоровъ и вообще внѣшнихъ сношеній, о которой мы уже говорили въ своемъ мѣстѣ.

Наконецъ, то крайне широкое примѣненіе выборнаго начала, съ которымъ мы сталкиваемся въ конституціи 1791 г., точно такъ же связано съ опредѣленнымъ представленіемъ о правовомъ государствѣ: если вся власть исходитъ изъ націи, то выборъ не долженъ ограничиваться законодательнымъ корпусомъ: вся внутренняя администрація также должна выбираться[1]). Въ глазахъ Неккера, который здѣсь вполнѣ сходился съ иностранными критиками политической работы собранія, этимъ создавалась анархія, устранялась всякая возможность правильнаго дѣйствія монархической власти въ новомъ государственномъ аппаратѣ[2]). Зависимая отъ избирателей, зависимая отъ законодательной власти, администрація оказывалась независимой отъ судебнаго контроля, наиболѣе естественнаго и наиболѣе необходимаго. И здѣсь дѣйствовало не только желаніе послѣдовательно провести раздѣленіе властей, которое въ другихъ отношеніяхъ такъ нарушалось, — вліяла здѣсь и мысль, что единственное средство обуздать деспотизмъ — это создать верховенство законодательной власти, непосредственно представляющей собою волю народа. Нужно было много уроковъ и разочарованій, чтобы отъ этихъ мыслей дойти до афоризма, приписаннаго Сіесу: agir est le fait d'un seul, délibérer est le fait de plusieurs.

Подобныя же настроенія сказались и въ организаціи суда. Въ докладѣ организаціоннаго комитета, авторомъ коего былъ Бергасъ, указывалось, что судебное устройство, какъ и вся конституція Франціи, должна имѣть одну цѣль — обезпеченіе свободы. Отсюда малое вниманіе къ тому, чтобы обезпечить авторитетъ суда, скорѣе — страхъ сдѣлать этотъ авторитетъ чрезмѣрнымъ. Воображенію рисовались старые французскіе парламенты, въ которыхъ видѣли не преграды монархическому полновластію, какъ училъ Монтескье, а олигархическія корпораціи, стремящіяся лишь къ захвату власти. Вообще говоря, мысль, что авторитетъ суда особенно необходимъ въ демократіяхъ, столь ясная авторамъ Федералиста[3]), не выступаетъ въ преніяхъ. Поэтому и обезпеченіе судебной независимости далеко не занимаетъ въ работахъ собранія того мѣста, котораго онъ заслуживаетъ съ точки зрѣнія современнаго право-

---

[1]) Ch. IV, sec. 2, art. 2: les administrateurs n'ont aucun caractère de représentation... Ils sont des agents élus à temps pour exercer, sous la surveillance de l'autorité du Roi, les fonctions administratives.

[2]) Necker, Du pouvoir exécutif dans les grands états, v. I, p. 45.

[3]) № 78.

сознанія. Въ обширной рѣчи, представляющей критику доклада конституціоннаго комитета, Дюпоръ прямо доказывалъ, что несмѣняемость судей есть, конечно, существенная гарантія, но лишь относительно королевской власти; относительно же суверенной власти народа никакія гарантіи наумѣстны. Преимущество назначенія или выборности суда обсуждалось также безъ достаточнаго вниманія къ вопросу о независимости судей: недовѣріе къ королевской власти, желаніе послѣдовательно провести народно-суверенный принципъ чувствительно сказалось на рѣшеніи собранія въ пользу выборности[1]).

Мы подробно остановились на конституціи 1791 года, такъ какъ она ярко отражаетъ правовой идеалъ государства дѣятелей перваго акта революціонной драмы. Въ настоящее время часто ихъ работа критикуется съ глубокимъ высокомѣріемъ людьми, имѣющими за собой политическій опытъ XIX вѣка: какъ-будто конституціонную реформу 1791 года можно мѣрить этимъ опытомъ! То тупое доктринерство, которое во имя отвлеченнаго догмата отрицаетъ опытъ и реальность, было чуждо большинству собранія; можно ли было a priori убѣдиться, что самыя тенденціи, создавшіяся всѣми впечатлѣніями ancien régime и лишь истолкованныя въ смыслѣ Contrat Social, истолкованныя далеко не съ прямолинейной послѣдовательностью — все-таки весьма недостаточны и односторонни?

Между тѣмъ въ циклѣ конституціонныхъ преобразованій реформа 1791 года составляла лишь первое звено. На первый взглядъ кажется, что всѣ тенденціи, вскрывшіяся при изученіи первой французской конституціи, сказались въ болѣе яркомъ и чистомъ свѣтѣ въ конституціонныхъ работахъ конвента. И якобинскій и жирондистскій проектъ одинаково стремятся организовать дѣйствительное верховенство народа: жирондисты провозглашали, что всякая наслѣдственная власть тиранична и абсурдна[2]), и декларація якобинцевъ требовала, дабы «всякій человѣкъ, нарушающій суверенитетъ народа, былъ немедленно преданъ смерти свободными людьми»[3]). Оба проекта въ гораздо большей степени, чѣмъ конституція 1791 г., приближаются къ идеаламъ Руссо относительно предѣловъ представительной функціи. Оба проекта устанавливаютъ единый законодательный корпусъ, возобновляемый ежегодно, что само по себѣ обезпечиваетъ контроль избирателей. Жирондисты

---

[1]) Чрезвычайно характерно предложеніе Робеспьера замѣнить особый кассаціонный судъ комитетомъ законодательнаго корпуса.

[2]) Déclaration des droits, art. 33.

[3]) Déclaration, art. 24.

открываютъ широкое поле для институтовъ непосредственной демократіи — они посвящаютъ имъ въ конституціи цѣлую главу[1]); здѣсь мы найдемъ и референдумъ, и иниціативу, и право досрочнаго роспуска. Монтаньярская конституція прилагаетъ къ депутатамъ характерное обозначеніе «mandataires»[2]) и облекаетъ первоначальныя собранія правомъ вето[3]). Отчужденіе народнаго суверенитета происходитъ въ размѣрахъ, гораздо меньшихъ, чѣмъ по плану конституціи 1791 года. Компетенція законодательнаго собранія въ обоихъ текстахъ весьма расширяется — она охватываетъ не только законы, но и декреты: сюда, между прочимъ, входятъ такіе безспорные административные акты, какъ всякія мѣры, касающіяся общественнаго порядка и безопасности. Было даже предложеніе назвать этотъ корпусъ «представительнымъ суверенитетомъ» (la souveraineté représentative). Геро де Сешель, докладчикъ проекта монтаньярской конституціи, напомнилъ, что исполнительный совѣтъ отнюдь не занимаетъ положенія, приближающагося къ положенію главы государства въ монархіяхъ: онъ не представляетъ народа въ осуществленіи власти — онъ имѣетъ лишь служебное значеніе. Не получило успѣха предложеніе Дантона создать исполнительную власть, прямо восходящую къ народу, наподобіе американской, и потому независимую и сильную. Словомъ, теоретически въ конвентѣ господствуетъ взглядъ, требующій обезпеченія единства дѣйствія государственнаго механизма и видящій такое обезпеченіе въ полномъ верховенствѣ власти законодательной относительно правительства[4]) — взглядъ, неразрывно ассоціировавшійся съ историческимъ образомъ конвента.

Но все это — теорія; практика какъ нельзя болѣе отстояла отъ нея. Дѣйствительное правительство, комитетъ общественнаго спасенія, было однимъ изъ самыхъ сильныхъ правительствъ, коими располагала Франція въ своей исторіи; именно здѣсь совершенно оправдывалось положеніе Сореля, что революція обратилась на пользу власти. Опираясь на комиссаровъ конвента, революціонное правительство проводило систему самой энергичной централизаціи. Всеобщая воля была цѣликомъ и нераздѣльно отчуждена въ руки людей, въ которыхъ очень трудно было бы увидать «до-

---

[1]) Titre VIII: de la censure du peuple sur les actes de la représentation nationale et du droit de pétition.

[2]) Art. 29: chacun citoyen a un droit égal de concourir à la formation de la loi et à la nomination de ses mandataires et ses agents.

[3]) Art. 59.

[4]) Barthélemy, p. 492.

вѣренныхъ народа» и которые являлись его диктаторами. Это было правленіе, основанное на невиданномъ примѣненіи исключительныхъ законовъ и на подавленіи всякой личной свободы — управленіе, возможное лишь въ эпоху величайшей внѣшней и внутренней опасности. Въ теоріи установленная гипертрофія законодательнаго органа прикрывала такой деспотизмъ власти относительно общества, подобнаго которому не видалъ ancien régime. Конечно, это было правительство временное, какъ указывалъ Карно, защищавшій созданіе исполнительныхъ комиссій: «онѣ должны существовать до тѣхъ поръ, пока прочный миръ, вырванный нами у враговъ республики, не дастъ возможности ослабить постепенно пружины, нажимать которыя заставляютъ насъ преступленіе, мятежи и конвульсіи аристократіи»[1]). Но въ то же время это былъ необыкновенно яркій политическій опытъ, показывающій всю обманчивость буквальнаго истолкованія отвлеченной формулы, — показывающій, съ другой стороны, всю трудность уравновѣсить интересы свободы и потребности въ сильной концентраціи власти.

На этой почвѣ и началась извѣстная реакція противъ апріоризма, желаніе воспользоваться дорогимъ опытомъ, исканіе цѣлесообразнаго компромисса. Всего лучше эти новыя настроенія проявились въ замѣчательномъ докладѣ Буасси д'Англа о конституціонномъ проектѣ, превратившемся въ конституцію III года. «Настало время воспользоваться ошибками національнаго собранія, уклоненіями законодательнаго собранія, преступленіями децемвиральной тираніи, несчастіями конвента, ужасами гражданской войны. Размышляя надъ быстро измѣняющейся картиной причинъ революціи, надъ успѣхами общественнаго духа, надъ бурной смѣной мнѣній и событій, вспоминая отправную точку, пройденный путь, настоящее положеніе, вы можете опредѣлить и мѣсто, куда вы хотите прійти. Съ мужествомъ конвентъ долженъ себя обезопасить отъ ложныхъ принциповъ абсолютной демократіи и безграничнаго равенства, безспорно, самыхъ страшныхъ подводныхъ камней для истинной свободы».

Именно этотъ духъ проникаетъ собою конституцію III года[2]). Оларъ указываетъ, что она была плодомъ антидемократической реакціи. Едва ли однако не болѣе характерная ея черта—исканіе чисто эмпирически разрѣшить задачу. Центръ тяжести новой организаціи лежитъ на директоріи, которая представляетъ изъ себя не что иное,

---

[1]) Оларъ, Политическая исторія французской революціи, с. 444.
[2]) Poullet, Les institutions françaises de 1795 à 1814, p. 4 etc.

какъ воспроизведеніе comité du salut public. По мысли создателей конституціи, должно быть установлено извѣстное равновѣсіе между законодательной и исполнительной властью. Буасси д'Англа въ подтвержденіе ссылается на Самуэля Адамса, Сіесъ — на необходимость сочетать единство и раздѣленіе. Мы слышимъ теперь изъ устъ Лаканаля, что слабая исполнительная власть совершенно не подходитъ къ націи въ 26 милліоновъ, а изъ устъ Ламара — что энергія правительственной власти есть черта хорошаго правленія. Функціи директоріи весьма обширны, отнюдь не исчерпываются простымъ выполненіемъ рѣшеній представительныхъ органовъ, въ особенности въ томъ, что касается внѣшней и внутренней безопасности государства[1]); вообще она обладаетъ извѣстной независимостью относительно этихъ органовъ; послѣдніе могутъ лишь обвинять и судить директоровъ за опредѣленныя преступленія, но за исключеніемъ этихъ случаевъ не могутъ даже требовать присутствія директоровъ въ своихъ засѣданіяхъ[2]). Приняты мѣры и противъ чрезмѣрнаго усиленія законодательной власти; ни совѣтъ 500 ни совѣтъ старѣйшинъ не могли устраивать постоянныхъ комитетовъ[3]). Конечно, и укрѣпленіе власти исполнительной еще не шло такъ далеко, чтобы создать ей рѣшительный перевѣсъ надъ законодательной. Предложеніе дать директоріи вето было отклонено; она получила крайне ограниченную законодательную инициативу[4]). Не былъ принятъ принципъ избранія директоріи — непосредственнаго или посредственнаго — населеніемъ; за этотъ способъ, естественно, стояли защитники болѣе сильной исполнительной власти, подобные Ламару; конвентъ опасался, что такое непосредственное избраніе можетъ проложить путь бурбонамъ[5]). Тѣмъ болѣе характерно возвращеніе къ двухпалатной системѣ, при чемъ совѣту старѣйшинъ принадлежала только функція пересмотра[6]). За первичными собраніями кромѣ избирательныхъ функцій осталось лишь участіе при пересмотрѣ конституціи[7]); прочіе институты непосредственной демо-

---

[1]) Напр. art. 144: le directoire pourvoit d'après la loi à la sûreté extérieure ou intérieure de la République. Il peut faire des proclamations conformes aux lois, et pour leur exécution il dispose de la force armée. Art. 147: il surveille et assure l'exécution des lois dans les administrations et tribunaux.

[2]) Art. 160.

[3]) Art. 67.

[4]) Art. 163.

[5]) Tibaudeau, Mémoires sur la convention et le directoire, v. I, ch. 15, p. 183.

[6] Art. 95.

[7]) Art. 26.

кратіи исчезаютъ. Новый духъ сказывается и въ появленіи на ряду съ декларацієй правъ декларацiи обязанностей и отчасти въ избирательныхъ ограниченіяхъ.

Мы знаемъ, насколько мало успѣха имѣла и эта попытка создать равновѣсіе въ государственномъ механизмѣ. Причину послѣдняго, конечно, нельзя видѣть, исключительно, въ свойствахъ самого механизма, какъ это склоненъ дѣлать Дюги. «Коллегіальность исполнительной власти, раздѣленіе властей, противное фактамъ и логикѣ, — все это достаточно объясняетъ длинный рядъ государственныхъ переворотовъ, которые наполняютъ нашу исторію между III и VIII годами»[1]). Нельзя забывать о соціальной и моральной средѣ, въ которой всѣ эти учрежденія дѣйствовали, о давленіи международныхъ обстоятельствъ на внутреннія событія во Франціи. Но несомнѣнно, самая конституціонная организація слишкомъ затрудняла мирное разрѣшеніе возникающихъ конфликтовъ, а эти конфликты при тогдашнемъ политическомъ положеніи Франціи были совершенно неизбѣжны. За 18-мъ фруктидоромъ послѣдовало 18-е брюмера — государственный переворотъ, который, несмотря на участіе Наполеона, менѣе всего носитъ личный характеръ и болѣе всего вытекаетъ изъ политическаго «разума вещей»[2]).

Здѣсь мы подходимъ къ послѣднему звену въ томъ конституціонномъ циклѣ, который пережила Франція, порывая со старымъ порядкомъ, — къ конституціи VIII года. Съ перваго же взгляда она поражаетъ отрицаніемъ всѣхъ началъ, на которыхъ строила свою работу революція. Вмѣсто идеи народнаго суверенитета, изъ которой вытекаетъ, что власть не есть нѣчто чуждое для повинующихся, появляется концепція, выраженная въ формулѣ Сіеса: власть должна итти сверху, довѣріе — снизу. Очевидно, подобной концепціи могъ удовлетворять и чистый абсолютизмъ стараго порядка, не говоря уже о той смягченной, облагороженной формѣ, которую ему хотѣлъ придать Тюрго. Правда, здѣсь нѣтъ божественнаго права королей и наслѣдственной монархіи, но эти историческія основы — не единственныя, на которыхъ можетъ держаться всемогущая исполнительная власть; наконецъ, implicite монархія здѣсь уже содержится.

Конституція VIII года отдаетъ все направленіе государственной жизни въ руки консуловъ или, лучше сказать, въ руки перваго консула. Ему принадлежало не только право назначенія на всѣ долж-

---

[1]) L'Etat, v. II, p. 321.

[2]) Roquain, L'état de la France au 18 brumaire, d'après les rapports des conseillers d'état chargés d'une enquête.

ности, военныя и гражданскія, не только все управленіе страной, вся регламентирующая власть, всѣ заботы о внѣшней и внутренней безопасности, — онъ обладаетъ исключительной законодательной и бюджетной иниціативой[1]); и здѣсь могущественнымъ органомъ его вліянія оказывался государственный совѣтъ — учрежденіе, на которое съ неизбѣжностью долженъ былъ перемѣститься центръ тяжести законодательной работы. Рядомъ съ этимъ централизованная административная іерархія — послушное орудіе въ рукахъ правительства. И, наконецъ, въ противоположность статьѣ деклараціи правъ объ отвѣтственности всякой власти, какъ делегаціи народнаго суверенитета, знаменитая 75-я статья, покрывающая всѣхъ правительственныхъ агентовъ, кромѣ министровъ, и допускающая ихъ судебное преслѣдованіе лишь съ согласія государственнаго совѣта. Словомъ, создавалось власть неизмѣримо болѣе могущественная, чѣмъ власть, которую согласилось оставить за королемъ національное собраніе[2]).

Не менѣе характерна постановка, данная законодательнымъ органомъ, необыкновенно искусственная система, при которой трибунатъ лишь обсуждалъ правительственные законопроекты, законодательный корпусъ лишь вотировалъ, сенатъ-охранитель лишь провѣрялъ, не противорѣчатъ ли они конституціи. Такая раздробленность единой функціи, конечно, совершенно обезсиливала осуществляющіе ее органы — и въ этомъ смыслѣ никакого противовѣса всемогущій консулатъ не встрѣчалъ. Съ другой стороны, эти органы утрачивали всякій представительный характеръ: они создавались не путемъ народнаго избранія, а путемъ такъ называемыхъ списковъ довѣрія — списковъ кандидатуръ, въ составленіи коихъ фактически участіе гражданъ было чисто фиктивнымъ. Назначеніе изъ этихъ списковъ принадлежитъ сенату, а составъ сената предопредѣлялся конституціей[3]). Итакъ, безсиліе законодательныхъ органовъ и отсутствіе всякаго дѣйствительнаго представительства, суверенитетъ фактическихъ властителей Франціи на мѣсто суверенитета народнаго — какъ это далеко отъ Руссо!

---

[1]) Titre IV.

[2]) Конечно, консулы оставались выборными, но лишь на будущее время; Наполеонъ, Камбасересъ и Лебренъ получили власть прямо, согласно 38-й статьѣ конституціи. Poullet, p. 451 etc.

[3]) Art. 24: les citoyens Siegès et Roger Ducos consuls sortants, sont nommés membres du sénat conservateur: ils se réuniront avec le second et le troisième consul nommés par la présente constitution. Ces quatre citoyens nomment la majorité du sénat qui se complète ensuite lui-même et procède aux élections qui lui sont confiés.

И однако этотъ порядокъ получилъ санкцію плебисцита. Конечно, реальная цѣна подобной санкціи извѣстна, какъ извѣстны тѣ мелкія и крупныя средства, съ помощью которыхъ можетъ получаться въ желательномъ направленіи «голосъ народа»; важно и интересно, что такъ заканчивается политическій циклъ революціи. Послѣдующая исторія созданія наполеоновской имперіи не представляетъ ничего новаго въ смыслѣ принциповъ; въ ней не происходитъ какого-либо новаго отчужденія народнаго суверенитета[1]).

Настроеніе, на почвѣ котораго выросла новая государственная организація, уже совершенно готово къ эпохѣ 18-го брюмера. Назвать его только реакціей противъ революціи было бы употребить выраженіе въ высшей степени неточное. Есть пріобрѣтенія революціи, которыя продолжаютъ цѣниться самымъ высокимъ образомъ, и страхъ утратить которыя заслоняетъ дорогу всякой роялистской реставраціи: сюда относится гражданское равноправіе, создавшееся на обломкахъ феодальныхъ переживаній и сословныхъ отношеній; сюда относится и новое распредѣленіе земельной собственности. Интересъ сохранить эти блага идетъ параллельно съ потребностью въ мирѣ и порядкѣ; но имъ не соотвѣтствуетъ равная потребность въ политической свободѣ: послѣдняя ко времени VIII года становится предметомъ какого-то страннаго общественнаго равнодушія. [Политическая реформа, начатая революціей, была скомпрометирована въ принципѣ и на практикѣ, и въ концѣ ряда опытовъ оставался опять деспотизмъ. Конечно, онъ не былъ послѣднимъ словомъ въ государственной жизни Франціи; но требовался снова извѣстный періодъ времени, чтобы исчерпать его потенціи.

Таковъ былъ циклъ, значеніе котораго для исторіи всего европейскаго правосознанія едва ли можетъ быть преувеличено. Оказалось, что тенденціи, намѣтившіяся въ моментъ созыва генеральныхъ штатовъ, не способны, при ихъ непосредственномъ примѣненіи, привести къ созданію правового государства, обладающаго необходимой устойчивостью; что равновѣсіе интересовъ свободы и порядка есть цѣль, безконечно болѣе трудная, чѣмъ это кажется неискушенному опытомъ взгляду; что неумѣніе достигнуть этой цѣли приводитъ къ деспотизму, т.-е. къ банкротству самыхъ стремленій обосновать власть на правѣ. Когда этотъ деспотизмъ былъ разрушенъ, когда Франція въ 1814 г. вступила на путь конституціонной монархіи — исканіе правового государства было «оріентировано» —

---

[1]) Sénatus-consulte 28 floréal XII, art. 1: le gouvernement de la République est confié à un Empereur; cp. Const. VIII, titre IV, art. 39.

позволяя себѣ этотъ часто употребляемый въ настоящее время философскій терминъ — въ новомъ направленіи, которое можетъ быть охарактеризовано словомъ «парламентаризмъ».

Мы чрезвычайно привыкли говорить о парламентаризмѣ, какъ строго очерченной, сознательно проводимой политической системѣ, но при этомъ далеко не всегда отдаемъ мы себѣ ясный отчетъ, насколько она выросла не изъ опредѣленной программы государственнаго строя, а изъ самыхъ фактовъ. Всякая политическая форма можетъ сдѣлаться предметомъ доктринерскаго поклоненія и подражанія, и парламентаризмъ въ этомъ смыслѣ не составляетъ исключенія; но немногія изъ этихъ формъ въ меньшей мѣрѣ суть результаты предвзятыхъ, апріорныхъ соображеній. Въ своей классической странѣ парламентаризмъ, по выраженію Маколея, былъ отчасти дѣломъ случая, отчасти практическаго опыта. Развѣ Act of Settlement, одинъ изъ важнѣйшихъ памятниковъ конституціонной исторіи Англіи, удаляя должностныхъ лицъ и въ томъ числѣ министровъ изъ парламента, не имѣлъ въ виду государственнаго порядка, исключающаго самую возможность парламентаризма? Никакія теоретическія соображенія не руководили Вильгельмомъ III, когда онъ составлялъ однопартійный кабинетъ. Никакіе принципы англійскаго конституціоннаго механизма, повидимому, не измѣнились за время съ 1741 г., когда Вальполь видѣлъ въ адресѣ палаты, рекомендовавшемъ его отставку, неслыханное посягательство на права короны, до 1782 г., когда лордъ Норсъ покинулъ министерство послѣ вотума порицанія, не принятаго даже большинствомъ, но собравшаго значительное меньшинство въ палатѣ. Именно поэтому такъ трудно сказать, когда въ Англіи окончательно устанавливается парламентаризмъ[1]). Въ 1765 г. Блэкстонъ выпустилъ свои комментаріи, которые еще всецѣло признаютъ самостоятельность королевской власти въ выборѣ правительства; въ 1770 году появился трактатъ Бёрка «о причинахъ современнаго недовольства», гдѣ примѣненіе королемъ дискреціоннаго права назначать министровъ по произволу признается нарушеніемъ духа, если не буквы конституціи[2]). Съ какого момента для англійскаго министерства

---

[1]) Taswell-Langmead готовъ отнести его къ первымъ Георгамъ: English constitutional history, p. 705.

[2]) Thoughts on the cause of the present discontents въ Works, v. I, p. 331: the discretionary power in forming a ministry has given rise to a system, which without violating the letter of any law operates against the spirit of the whole constitution.

стало политически и нравственно невозможнымъ управлять вопреки волѣ палаты? Когда подобная невозможность пріобрѣла характеръ правовой нормы? Отвѣтить на эти вопросы хронологическими датами нельзя. Именно въ связи съ этимъ стоитъ то парадоксальное обстоятельство, что въ Англіи ни кабинетъ ни первый министръ не имѣютъ оффиціальнаго существованія. Всѣ обсужденія, вся работа кабинета носитъ чисто частный характеръ; у него нѣтъ опредѣленнаго дѣлопроизводства, протоколовъ канцеляріи, секретаря, несмотря на то, что это одна изъ могущественнѣйшихъ коллегій въ мірѣ. Что касается до названія премьера, то употребленіе его въ оффиціальномъ языкѣ еще въ 1904 г. вызвало протестъ парламента, противъ котораго не возражалъ самъ премьеръ[1]); только въ 1906 г. мы встрѣчаемъ обозначеніе его въ оффиціальныхъ парламентскихъ актахъ[2]).

Если мы перейдемъ къ тому, какъ дѣйствуетъ парламентарная система, мы сразу сталкиваемся съ интереснымъ и характернымъ контрастомъ. Дѣятельность эта отличается правильностью, увѣренностью и въ то же время гибкостью, которыя присущи лишь очень хорошо устроеннымъ механизмамъ: нѣтъ ни толчковъ ни революціонныхъ колебаній. Теоретически мы можемъ задумываться надъ вопросомъ, что будетъ дѣлать парламентъ, когда онъ столкнется съ министерствомъ, нарушающимъ его конституціонныя права; но практически данный вопросъ никогда не поднимался въ жизни британскихъ представительныхъ учрежденій. Эта система, далѣе, отличается удивительной простотой благодаря постоянному сочетанію нормъ конституціоннаго права и конституціонныхъ соглашеній (conventions), которыя такъ наглядно противополагаетъ Дайси[3]). Палата лордовъ, пользуясь своими конституціонными прерогативами, могла бы сдѣлаться элементомъ, чрезвычайно осложняющимъ отношенія представительства и правительства: практика ввела ея вліяніе въ очень опредѣленную демаркаціонную черту, такъ что она почти не нарушаетъ экономики парламентаризма. При всемъ декоративномъ блескѣ англійской короны, при всемъ присущемъ ей морально-политическомъ удѣльномъ вѣсѣ, котораго такъ часто недостаетъ деспотизму съ его оффиціальнымъ всемогуществомъ, монархія въ настоящее время еще менѣе можетъ разстроить эту

---

[1]) Въ берлинскомъ трактатѣ 1878 г. лордъ Биконсфильдъ, однако, именовался «prime minister of England».

[2]) Lowell, The Government of England, v. II, p. 68.

[3]) Dicey, Lectures introductory to the study of the law of the constitution (2 ed.), p. 28. Cp. Ridges, Constitutional law of England, p. 3 etc.

экономику; она способна лишь сглаживать, примѣрять, устранять препятствія.

Съ другой стороны, какіе новые элементы, въ политическомъ и соціальномъ смыслѣ, приспособились въ Англіи къ этой парламентарной системѣ? Послѣ трехъ избирательныхъ реформъ она опирается уже не на олигархію джентри, на почвѣ которой она выросла, а на всю массу англійскаго населенія. Сколько было высказано страховъ, что этотъ деликатный механизмъ поломается въ грубыхъ рукахъ обитателей новой pays légal! А послѣдняя расширилась до неузнаваемости. Если реформа 1832 года не была въ строгомъ смыслѣ демократической, не отвѣчала программѣ Бентама и радикаловъ, мотивировалась необходимостью устранить частныя злоупотребленія и, въ концѣ концовъ, произведена была въ интересахъ среднихъ классовъ[1]), то съ 1867 г. избирательное право въ Англіи перестало быть привилегіей; оно начинаетъ становиться правиломъ, и реформа 1884 года, открывая доступъ въ парламентъ низшимъ слоямъ сельскаго населенія, является ея необходимымъ завершеніемъ. Подобныя опасенія мы находимъ у одного изъ самыхъ глубокихъ истолкователей англійской конституціи. «Реформа 1867 г.», писалъ во введеніи ко второму изданію своей книги Бэджготъ, «не остановилась на образованныхъ рабочихъ, она дала избирательныя права и необразованнымъ... Средній человѣкъ изъ новыхъ избирателей способенъ только къ черной работѣ, оцѣниваемой очень низкой заработной платой. Для самообразованія у нихъ нѣтъ времени, такъ какъ работа отнимаетъ цѣлый день... Мы дали право не такому классу, который меньше прежнихъ избирателей нуждается въ руководствѣ старшихъ: новые избиратели нуждаются въ немъ болѣе, чѣмъ старые. Весь вопросъ въ томъ, подчинится ли онъ этому руководству, будетъ ли онъ въ той же формѣ выражать свое почтеніе къ знатности и богатству и къ тѣмъ высшимъ свойствамъ, которыхъ знатность и богатство только сопровождаютъ, какъ внѣшніе символы». Правда, Дизраэли въ 1867 г. удостовѣрялъ, что онъ болѣе не имѣетъ въ виду демократизовать англійской конституціи, а Гладстонъ въ защитѣ билля 1884 г. держался далеко отъ какихъ-нибудь отвлеченныхъ принциповъ народоправства. Правда, съ другой стороны, англійскій парламентъ по своему соціальному составу не демократизовался въ той мѣрѣ, въ какой это можно

[1]) Не забудемъ, что именно парламентамъ, избраннымъ по системѣ 1832 г., пришлось столкнуться со всей напряженностью демократическаго движенія, поднятаго чартистами.

было бы предполагать; вѣдь и самыя формы классовой борьбы въ Англіи не получили того обостренія и напряженія, которое такъ часто сопровождаетъ ихъ на континентѣ[1]). Тѣмъ не менѣе въ англійской жизни совершилась настоящая революція. «Мы достигли», говоритъ Лоу по поводу билля 1884 г., «измѣненія нашей конституціи столь глубокаго, что никто не въ состояніи мысленно измѣрить его размѣровъ; и въ то же время на нее не было обращено того вниманія, которое удѣляютъ самой незначительной реформѣ». Вниманіе не концентрировалось, потому что давленіе извнѣ (pression from without), являющееся въ Англіи главной подталкивающей силой, выражалось въ ежедневной будничной обстановкѣ, и не воплощалось въ неожиданныхъ демонстраціяхъ общественнаго и народнаго нетерпѣнія. И все-таки, какъ писалъ Дикинсонъ, «черезъ 10 лѣтъ послѣ этой даты немногіе станутъ оспаривать, что мы живемъ при демократическомъ режимѣ; что палата лордовъ продолжаетъ существовать скорѣе въ силу того, что ее терпятъ, чѣмъ въ силу логическихъ соображеній; что элементы нашей конституціи, не восходящіе къ представительству, отнюдь не обезпеченные въ своемъ существованіи, принуждены итти впередъ и защищать это право на существованіе; словомъ, конституціонная теорія непроизвольно подверглась полному пересмотру, и молчаливо признаваемая истина ставитъ условіемъ законности власти происхожденіе отъ народа. Власть, имѣющая другое происхожденіе, беззащитна или должна защищаться соображеніями общественной пользы»[2]). Все это неоспоримо; и въ то же время, если Гнейстъ усматривалъ въ трехъ избирательныхъ реформахъ XIX вѣка три послѣдовательные удара, нанесенные многовѣковому зданію англійскаго представительнаго порядка; если въ его воображеніи Англіи угрожала уже не «отжившая свой вѣкъ уличная анархія», а «пуританскій фанатизмъ парламентскихъ уравнителей», болѣе даже вѣрный завѣтамъ Бентама, чѣмъ духу французскаго радикализма, но тѣмъ болѣе опасный; если онъ, отмѣчая кризисъ классическаго консерватизма, какъ и классическаго либерализма, предвидѣлъ неизбѣжность крушенія парламентарнаго строя — для насъ этотъ прогнозъ свидѣтельствуетъ о глубокомъ недостаткѣ историческаго чутья и еще болѣе глубокой партійной предвзятости нѣмецкаго юриста[3]).

---

[1]) Low, The Governance of England, p. 175.

[2]) Dickinson, The development of parliament during the nineteenth century, p. 48.

[3]) Das englische Parlament, S. 402; cp. Montalembert, De l'avenir politique de l'Angleterre (4 éd.), p. 50, 134.

Ни въ палатѣ общинъ ни въ Англіи вообще не водворилось необузданной демагогіи, и весь аппаратъ парламентаризма продолжаетъ дѣйствовать съ напряженіемъ, свидѣтельствующимъ и объ его устойчивости и о приспособленности къ современнымъ жизненнымъ условіямъ.

Но этапы пути, пройденнаго съ эпохи зарожденія кабинетскаго правительства, конечно, не исчерпываются реформами парламентскаго избирательнаго права. Можно ли здѣсь оставить безъ вниманія конецъ старой системы мѣстнаго самоуправленія, державшейся на мировыхъ судьяхъ, и созданіе демократическихъ совѣтовъ въ графствахъ и приходахъ? Можно ли игнорировать ту централизацію управленія, безъ которой вообще было бы невозможно расширеніе государственной дѣятельности въ Англіи до предѣловъ, соотвѣтствующихъ современнымъ объективнымъ потребностямъ, — расширеніе, послѣ котораго характеристика англійскаго административнаго строя, данная у Лоренца Штейна, оказывается уже совершенно непримѣнимой? Можно ли, наконецъ, забывать то измѣненіе международнаго положенія Англіи, ту проблему панбританизма и имперіализма, связанную съ реорганизаціей отношеній между метрополіей и колоніями, которыя представляютъ такой жизненный интересъ въ концѣ XIX вѣка и началѣ XX вѣка? Правда, англійскій парламентаризмъ не остался, какъ мы увидимъ, безъ капитальныхъ измѣненій, но послѣднія явились выраженіемъ не разрыва, а преемства: основныя очертанія парламентарнаго строя сохранились, и онъ блестяще выдержалъ это испытаніе среди новыхъ историческихъ коньюнктуръ — испытаніе гибкости и жизнеспособности: во всякомъ случаѣ, здѣсь не оказалось никакой почвы для рецидива допарламентнаго конституціонализма, возрожденія тѣхъ отношеній между законодательной властью и королевской прерогативой, которыя изображены у Блэкстона. Политическій геній англійскаго народа призналъ это, распространивъ парламентарный строй на колоніи, несмотря на глубокія экономическія и культурныя различія отъ метрополіи[1]). Когда лордъ Дёргамъ опубликовалъ свой отчетъ относительно Канады, гдѣ необходимымъ условіемъ внутренняго умиротворенія и прочной связи съ Англіей выставлялось отвѣтственное министерство — его идеи поражали своей неожиданностью и кажущейся парадоксальностью, и такого отношенія не могла вполнѣ разсѣять реформа лорда Эльджина, произведенная въ полномъ согласіи съ принципами Дёргама[2]). Те-

[1]) Todd, Parliamentary government in the british colonies, ch. 2 и 3.
[2]) Zimmermann, Die Kolonialpolitik Grossbritaniens, B. II, S. 175.

перь это общепризнанныя истины, еще разъ подтвержденныя исторіей трансваальской конституціи.

Чѣмъ опредѣляется эта удивительная гибкость? Она, конечно, отражаетъ на себѣ общія свойства англійской конституціи, но это — положеніе, которое не должно быть утрируемо. Гачекъ старался объяснить парламентаризмъ совершенно специфическими особенностями англійскаго государственнаго строя, не имѣющими себѣ аналогій на континентѣ. Онъ напоминаетъ о роли lex Parliamenti, санкціонированномъ черезъ contempt of Court; всего этого нѣтъ въ другихъ странахъ, какъ нѣтъ и common law[1]). Но эта теорія, какъ и другія построенія Гачека, отличается крайней искусственностью, сводя все строеніе современной политической жизни Англіи къ такимъ относительно незначительнымъ причинамъ и безмѣрно преувеличивая роль парламентскихъ привилегій. Говоря самымъ общимъ образомъ, англійскій парламентаризмъ вышелъ изъ ряда приспособленій государственной организаціи къ тому національному праву, зародыши котораго мы видимъ еще въ великой хартіи вольностей и традиціи котораго выражаются и развиваются у цѣлой плеяды англійскихъ юристовъ, съ Брактономъ и Фортескью во главѣ. Мы видимъ, какъ за два столѣтія, протекшія со времени второй революціи и билля о правахъ, чрезвычайно расширяются тѣ общественные слои, которые суть носители этого національнаго права, но самый процессъ подчиненія ему государства происходитъ безостановочно, стирая принципіальную противоположность права публичнаго и частнаго. И если, напримѣръ, этотъ процессъ крайне облегчился двойственностью основныхъ англійскихъ партій, то, конечно, и послѣднюю нельзя здѣсь признавать за causa efficiens. Исторія англійскаго парламентаризма есть исторія постепеннаго превращенія Англіи въ правовое государство, и такъ какъ мы можемъ изучать здѣсь его въ наиболѣе чистомъ и самобытномъ видѣ,— оно и представляетъ такой исключительный соціологическій интересъ.

Съ другой стороны, одной изъ самыхъ ложныхъ тенденцій, съ которыми мы встрѣчаемся въ политической литературѣ XIX вѣка, является привычка видѣть въ парламентаризмѣ растеніе, жизнеспособное только на почвѣ Англіи и роковымъ образомъ хирѣющее, когда оно переносится или выростаетъ на континентѣ. Достаточно взять страну, которую привыкли выставлять полной противоположностью Англіи — Францію. Исторія ея политической свободы, разо-

[1]) Englisches Staatsrecht, B. I, S. 583—584; cp. B. II, S. 22 u. s. w.

рванная эпохой наполеоновской диктатуры, вновь начинается съ хартіи 1814 г., которая представляетъ изъ себя классическій образецъ октроированной конституціи: за націей не признается никакого права политическаго самоопредѣленія, и новыя представительныя учрежденія, которыя она получила, разсматриваются лишь какъ позднѣйшее звено въ весьма старинной цѣпи государственнаго творчества французскихъ королей — цѣпи, куда входитъ и основаніе коммунъ, и организація управленія при Людовикѣ XIV, и устройство судебнаго сословія. Законодательная власть раздѣлена между короной и двумя палатами такъ, что преобладающую часть получаетъ король, располагая исключительной законодательной инициативой. Правда, хартія дѣлала оговорку въ ст. 54-й, что министры могутъ быть членами обѣихъ палатъ, и, слѣдовательно, не закрывала возможности парламентарнаго развитія, какъ ее закрывала конституція 1791 года, но это объяснялось, просто, нежеланіемъ чрезмѣрно далеко проводить скомпрометированное начало раздѣленія властей. Возможность, во всякомъ случаѣ, открывалась, и мы видимъ, какъ и во Франціи, первыя выступленія на защиту парламентаризма вовсе не исходили изъ какой-либо предвзятой теоріи и вовсе не были продиктованы стремленіемъ сузить королевскую власть. Напротивъ того, парадоксъ исторіи выставилъ здѣсь въ роли застрѣльщиковъ ультра-роялистическихъ членовъ Chambre introuvable. Въ этомъ памятномъ спорѣ теоретикъ конституціонализма Ройе-Колларъ утверждалъ, что депутаты получаютъ власть отъ хартіи, а не отъ народа, и что въ «тотъ день, когда правительство очутится во власти парламента, когда окажется, что палата можетъ отвергать министровъ короля и навязывать ему другихъ, которые будутъ ея собственные, — въ тотъ день наступитъ конецъ не только нашей хартіи, но и нашей монархіи»[1]). Напротивъ того, представители ультра-роялистовъ Виллель и Лабурдонне настаивали, что депутаты — органы «національнаго мнѣнія», избранные народомъ для защиты его интересовъ и контроля надъ министрами. Талантливѣйшимъ выразителемъ этихъ тенденцій явился Шатобріанъ въ Monarchie selon la charte; духъ хартіи требуетъ, чтобы министерство было взято изъ палатскаго большинства и управляло страной въ духѣ этого большинства — этого требуетъ и монархическій принципъ, такъ какъ опорой для короны является вовсе не чиновничество, а вся масса населенія[2]). Съ другой стороны, парламентаризмъ становится есте-

---

[1]) Duvergier de Hauranne, Histoire du gouvernement parlementaire en France, v. III, p. 362.

[2]) Ch. 15.

ственнымъ выводомъ изъ предпосылокъ Бенжамена Констана, искавшаго разрѣшить проблему: какая государственная организація лучше всего соотвѣтствуетъ интересамъ свободы и правъ отдѣльнаго гражданина[1])? Дѣйствовалъ, конечно, и примѣръ Англіи, къ которому совѣтовала обратиться мадамъ Сталь: тамъ можно найти распредѣленіе властей, обезпечивающее въ достаточной мѣрѣ гражданскую свободу[2]), — но дѣйствовалъ съ силой, которой отнюдь не слѣдуетъ преувеличивать. Политическая исторія реставраціи въ своей важнѣйшей сторонѣ есть исторія установленія зависимости правительства отъ представительства — зависимости, признанной въ назначеніи министерства Мартиньяка, далеко не отвѣчавшаго личнымъ политическимъ вкусамъ Карла X. Конечно, слова Дюги, что 4 января 1828 г. — день вступленія этого министерства во власть — знаменуетъ моментъ, когда парламентарный режимъ во Франціи сталъ реальностью, — крупное преувеличеніе; но это министерство, безспорно, сыграло большую роль въ политическомъ опытѣ французскаго общества, какъ и министерство Полиньяка, доказавшее всю опасность антагонизма между правительствомъ и парламентомъ, за которымъ стоятъ избиратели, когда подобный антагонизмъ достигъ извѣстной степени остроты[3]).

Іюльская монархія поставила этотъ вопросъ съ полной ясностью, облекши его въ противоположность формулъ: «le roi règne et gouverne» и «le roi règne mais ne gouverne pas»[4]). Въ это время Дювержье де-Оранъ уже напоминалъ, что если выборы не являются фикціей, то парламенту должно принадлежать послѣднее слово. Принципъ личнаго управленія не былъ побѣжденъ — столкновеніе на этой почвѣ короля и Тьера кончилось побѣдой перваго — но этотъ принципъ долженъ былъ все-таки принять тотъ обликъ псевдо-парламентаризма, который характеризуетъ послѣдніе годы іюльской монархіи и господства Гизо: министерство имѣетъ за себя большинство палаты, но большинство искусственное, основанное на давленіи,

---

[1]) Особ. De la responsabilité des ministres въ Cours, v. I, p. 385.

[2]) Réflexions sur la révolution, v. II, ch. 23.

[3]) Michon, Le gouvernement parlementaire sous la restauration: авторъ указываетъ, что самое крушеніе реставраціонной монархіи, въ концѣ концовъ, объясняется ея неспособностью или нежеланіемъ принять парламентарный режимъ; см. p. 460—461. Превосходная монографія Barthélemy: Introduction du régime parlementaire en France sous Louis XVIII и Charles X, ch. XIV et XV: La responsabilité politique (p. 276) и La solidarité ministerielle (p. 289). Bonnefon, Le régime parlementaire sous la restauration, p. 266.

[4]) Гелло проницательно указывалъ на среднюю формулу: le roi influe sur le gouvernement, mais il ne gouverne pas.

фальсификаціи выборовъ, не говоря уже о сохраненіи олигархическаго избирательнаго закона.

Вторая республика явилась какъ бы побѣдой народнаго суверенитета надъ парламентской олигархіей — побѣдой всеобщаго избирательнаго права, но въ то же время общее положеніе Франціи вызывало настоятельный запросъ на сильную и независимую исполнительную власть — власть, которая въ извѣстныя минуты была бы способна къ диктатурѣ. Послѣдній мотивъ заставилъ отвергнуть предложеніе Греви — сдѣлать главой исполнительной власти президента совѣта министровъ, избираемаго собраніемъ на неопредѣленное время, но теряющаго полномочія по вотуму палаты[1]). Тѣмъ не менѣе конституція 1848 года далеко не стремится преградить доступъ парламентаризму: въ противоположность американскому порядку, она допускаетъ министровъ въ засѣданіи палатъ и даетъ имъ тамъ право слова[2]), а избирательный законъ 15 марта 1849 г. изъемлетъ министровъ изъ дѣйствія общаго правила, воспрещающаго избраніе должностныхъ лицъ въ парламентъ[3]). Если парламентаризмъ не могъ развиваться въ рамкахъ республиканской конституціи, то это отчасти связано съ отсутствіемъ права роспуска, а главное — съ отсутствіемъ дѣйствительнаго равновѣсія между вліяніемъ президента и палаты: это отсутствіе и привело ко второй имперіи, которая была построена на рѣзкомъ отрицаніи парламентаризма.

Уже въ прокламаціи 14 января 1852 г. Наполеонъ объявлялъ, что всю отвѣтственность передъ народомъ беретъ онъ на себя; министры суть его простые помощники, не образующіе солидарнаго цѣлаго и не подвергающіеся воздѣйствію палатъ[4]). Сообразно съ этимъ конституція 1852 года признала несовмѣстимость министерскаго званія съ депутатствомъ[5]). Замѣчательно, съ другой стороны, что и въ политической литературѣ республиканской партіи, на ряду съ полнымъ разочарованіемъ, въ идеѣ раздѣленія властей преобладаетъ

---

[1]) 5—7 oct. 1848: le chef du pouvoir exécutif est élu par l'Assemblée; il prend le titre de président du conseil des ministres. Il est élu pour un temps illimité; il est toujours révocable, il nomme et révoque les ministres.

[2]) Art. 69.

[3]) Art. 85.

[4]) De là l'obligation d'avoir les ministres, qui soient les auxiliaires puissants et honorés de sa pensée, mais qui ne forment plus un conseil responsable, composé de membres solidaires, obstacle journalier à l'impulsion particulière du Chef de l'Etat, expression d'une politique émanée des Chambres et par là même exposée à des changements fréquents qui empêche tout esprit de suite, tout application d'un système régulier.

[5]) Art. 44.

тяготѣніе ко всемогуществу законодательнаго собранія, которому должно быть всецѣло подчинено правительство: мы находимъ такіе призывы къ единству у Пейра, Флоке и т. п.[1]). Но рядомъ съ этимъ постепенныя уступки имперіи общественному мнѣнію двигаютъ французскій строй именно въ направленіи парламентаризма: въ сенатусъ-консультѣ 8 сентября 1869 года хотя и оговаривается, что «министры зависятъ только отъ императора», и за палатой отрицается право предавать ихъ суду — право, предоставленное лишь сенату, но уже имъ предоставляется возможность быть членами сената и законодательнаго корпуса и выступать въ нихъ[2]). Въ то же время въ теоріи Прево-Парадоля, оказавшей такое вліяніе на нынѣ дѣйствующую конституцію Франціи, гарантіей политической свободы является политическая отвѣтственность министровъ передъ палатами; она возможна и въ республикахъ и въ монархіяхъ, различіе между которыми вовсе не есть самое существенное среди другихъ политическихъ контрастовъ[3]).

Современные французскіе конституціонные законы вполнѣ запечатлѣны духомъ приспособленія и компромисса, который былъ неизбѣженъ въ собраніи, гдѣ вопросъ о формѣ правленія Франціи — должна ли она сдѣлаться монархіей или республикой — былъ рѣшенъ большинствомъ одного голоса. Лабулэ здѣсь могъ призывать монархистовъ къ признанію республики, которая будетъ имѣть двѣ палаты и президента и отличается отъ конституціонной монархіи лишь отсутствіемъ монарха, а герцогъ Брольи находилъ долгомъ патріотизма «не противиться опыту и сдѣлать его примѣненіе возможно менѣе дурнымъ, возможно менѣе окончательнымъ, возможно менѣе республиканскимъ». Позднѣе могло обнаружиться, что кон-

---

[1]) Barthélemy, Le rôle du pouvoir exécutif, p. 596.

[2]) Art. 2—3; см. senatus-consulte fixant la constitution de l'Empire 21 mai 1870, titre IV, art. 19 etc. Berton, L'évolution constitutionnelle du second empire, p. 416.

[3]) Конечно, у Прево-Парадоля были извѣстныя отступленія отъ принциповъ послѣдовательнаго парламентаризма, основанныя на переживаніи теоріи монархической прерогативы — напримѣръ допущеніе рядомъ съ роспускомъ палаты, который производитъ министерство, потерявшее въ ней большинство, — допущеніе роспуска, при которомъ монархъ дѣйствуетъ исключительно въ силу личной власти, и министерская отвѣтственность не имѣетъ мѣста. Но въ общемъ именно въ парламентаризмѣ онъ видѣлъ палладіумъ гражданской и политической свободы, и именно отсюда проистекало его отрицательное отношеніе къ американской конституціи съ отвѣтственнымъ президентомъ и безотвѣтственнымъ министерствомъ. La France nouvelle, p. 115 etc. О вліяніи Прево-Парадоля см. у Hanotaux, Histoire de la France contemporaine, v. III, p. 365.

ституція 1875 г. не даетъ въ дѣйствительности президенту власти, которою предполагали его облечь ея авторы[1]). Но этотъ неуспѣхъ, если угодно, первоначальнаго плана находился въ связи съ полнымъ успѣхомъ другой стороны — съ установленіемъ парламентарнаго строя. Если, напримѣръ, какъ выражается Эсменъ, право президента давать отставку министерству превратилось въ чистую фикцію, то это вполнѣ вытекало изъ примѣненія парламентаризма. Между тѣмъ конституціонный законъ 25 февраля 1875 г. только призналъ солидарную отвѣтственность министровъ передъ палатами за общую политику правительства и индивидуальную — за ихъ личные акты[2]). Было бы преувеличеніемъ утверждать, что этотъ текстъ легально организуетъ парламентарный режимъ[3]), но онъ создаетъ соотвѣтствіе этого послѣдняго духу конституціи. Со времени попытки Макъ-Магона въ 1877 году сохранить у власти министерство, враждебное большинству палаты — попытки, на которую палата отвѣтила угрозой отказа въ бюджетѣ[4]), антипарламентарное и даже внѣпарламентское министерство во Франціи сдѣлалось невозможностью. Трудности заключались въ наличности сильной антиреспубликанской партіи[5]), въ дробности партій вообще, въ отсутствіи выдержанной дисциплины[6]), наконецъ, въ неясности функцій сената[7]), но эти трудности были успѣшно преодолѣны. Послѣ министерствъ Вальдекъ-Руссо, Комба, Рувье и Клемансо невозможно уже говорить о хронической недолговѣчности и непрочности кабинетовъ, которыя наблюдались въ первыя двадцать лѣтъ третьей республики. Попытки вернуться отъ парламентаризма къ плебисцитарному строю, болѣе или менѣе близкому къ конституціи 1852 г., совершенно скомпрометированы и сплелись съ представленіемъ о безотвѣтственной дик-

---

[1]) Barthélemy, p. 653; см. статью К. Перье въ Le Temps, 22 fév. 1905.

[2]) Les ministres sont solidairement responsables devant les Chambres de la politique générale du gouvernement et individuellement de leurs actes personnels (art. 6).

[3]) Hanotaux, Histoire de la France, v. III, p. 396 etc.

[4]) Штурмъ, Бюджетъ, с. 344.

[5]) Признано было, что министерство должно имѣть за себя не только большинство въ палатѣ, но и большинство республиканскихъ голосовъ; Ваддингтонъ въ 1879 г. вышелъ въ отставку, когда онъ не располагалъ этимъ вторымъ большинствомъ.

[6]) Замѣчанія объ этомъ у Лоуэля, Правительства и политическія партіи, с. 67.

[7]) Напримѣръ въ вопросѣ объ отвѣтственности министерства передъ сенатомъ: должно ли министерство уходить послѣ его вотума недовѣрія? Дюги даетъ утвердительный, Эсменъ — отрицательный отвѣтъ.

татурѣ и опаснѣйшемъ авантюризмѣ. Вся исторія третьей республики подтверждаетъ выводъ Дюги, который, признавая многія темныя стороны въ ея государственной жизни, тѣмъ не менѣе убѣждаетъ своихъ соотечественниковъ не вѣрить «въ окончательный упадокъ парламентарнаго режима и сохранить убѣжденіе, что онъ является лучшимъ средствомъ, которое изобрѣли люди, чтобы предохранить личность гражданина противъ произвола диктатора, класса или большинства»[1]. И въ исторіи французскаго парламентаризма давленіе жизненныхъ потребностей рѣшительно преобладаетъ надъ вліяніемъ какихъ-нибудь отвлеченныхъ теорій; теорія вообще была къ нему менѣе благосклонна, чѣмъ дѣйствительность.

Въ этомъ смыслѣ своеобразный интересъ представляетъ собою Бельгія. Здѣсь политическая свобода имѣетъ исторію столь же давнюю, какъ самое существованіе независимаго бельгійскаго государства: бельгійскій учредительный конгрессъ не преобразовывалъ, а создавалъ государство. Примирить стремленіе къ широкой политической свободѣ и монархическую власть было легче, чѣмъ въ 1789 г., такъ какъ самая монархія была создана конституціей и, не предъявляя притязаній, освященныхъ давностью, не могла быть окружена и чувствомъ недовѣрія и подозрительности. Отсюда возможность провозгласить, что «всѣ власти исходятъ отъ народа» и «осуществляются способомъ, установленнымъ въ конституціи»[2]. Отсюда возможность использовать и давнія традиціи мѣстнаго самоуправленія, столь жизненныя въ Нидерландахъ, и новый политическій опытъ англійскаго и французскаго порядка. Творцы конституціи 1831 года находились въ счастливомъ положеніи, и они могли создать образецъ, сдѣлавшійся классическимъ.

Мы не находимъ въ бельгійской конституціи чего-нибудь соотвѣтствующаго 6-й ст. французскаго конституціоннаго закона 25 февраля 1875 года объ организаціи властей; въ ней нѣтъ указаній на министерскую солидарность, нѣтъ признанія внѣсудебной отвѣтственности министровъ; согласно ст. 88-й, министры могутъ и не принадлежать къ составу парламента. Но конституціонный текстъ даетъ въ руки бельгійскаго парламента могущественное средство политическаго давленія на правительство, установивъ въ ст. 111-й, что «налоги въ пользу государства вотируются ежегодно», и что «законы, ихъ устанавливающіе и вторично не возобновленные, имѣютъ силу

---

[1]) Le fonctionnement du régime parlementaire en France depuis 1875 — въ Revue politique et parlementaire, 1900, v. 25, p. 363.

[2]) III, art. 25.

только на одинъ годъ», и въ ст. 115-й — что всѣ расходы и доходы должны войти въ этотъ ежегодный бюджетъ: Бельгія не имѣетъ никакого консолидированнаго фонда, и ни одна часть ея бюджета не забронирована. Подобнымъ образомъ установленное бюджетное право, какъ и право опредѣлять военный контингентъ (ст. 119), всегда оставляетъ за парламентомъ въ конфликтахъ послѣднее слово[1]). Это вполнѣ сознавалось членами конгресса, въ глазахъ которыхъ парламентаризмъ былъ послѣдовательнымъ конституціонализмомъ. «Въ конституціонной монархіи», говорилъ Лебо, «принципъ избранія господствуетъ надъ всѣмъ; онъ не только вліяетъ на ходъ внѣшней и внутренней администраціи, но онъ оказываетъ неотразимое вліяніе и на составъ исполнительной власти. Палата утверждаетъ, измѣняетъ или свергаетъ министерство сообразно со степенью довѣрія, которое она къ нему питаетъ»[2]). Парламентарная система все время дѣйствовала безъ треній и особыхъ потрясеній, какъ нѣчто совершенно естественное. Она не была нарушена ни появленіемъ на ряду съ католиками и либералами партіи соціалистовъ, ни извѣстной дифференціацієй въ сферѣ самыхъ старыхъ бельгійскихъ партій[3]), ни введеніемъ всеобщаго, хотя неравнаго, избирательнаго права и пропорціональнаго представительства въ 1893 и 1900 гг. Политическая борьба происходитъ подъ формой борьбы за парламентское преобладаніе, и бельгійская монархія показала въ этомъ смыслѣ примѣръ полнаго уваженія не только къ буквѣ, но и къ духу конституціи[4]).

Приблизительно то же можно сказать о сосѣдней съ Бельгіей Голландіи послѣ конституціонной реформы 1848 года, которая, въ противоположность старой нидерландской конституціи, признала безотвѣтственность монарха и отвѣтственность министровъ и облекла короля правомъ роспуска. По своему духу новая конституція оказалась весьма благопріятной для развитія парламентаризма[5]), какъ и преобладающій въ политической жизни дуализмъ либераловъ и консерваторовъ («антиреволюціонеровъ»); относительная слабость со-

---

[1]) Rehm, Allgemeine Staatslehre, S. 306.

[2]) Huyttens, Discussions du Congrès National, v. I, p. 208; Girons, Le droit public de la Belgique, p. 122, 124.

[3]) Образованіемъ группы, составляющей переходъ отъ либераловъ къ соціалистамъ (Жансонъ), группы такъ называемой «jeune droite» — умѣренно-консервативной (Бернартъ, Верхагенъ), партіи христіанско-демократической (аббатъ Дансъ).

[4]) Хотя бы въ примѣненіи veto: оно было наложено въ 1884 г. на законъ, прошедшій черезъ палату съ либеральнымъ большинствомъ, когда выборы затѣмъ дали перевѣсъ клерикаламъ и во главѣ стало клерикальное министерство.

[5]) Hartog, Das Staatsrecht des Königreichs der Niederlande, S. 41.

ціалистовъ — сравнительно съ Бельгіей — дѣлаетъ парламентскую жизнь болѣе простой. Въ настоящее время рецидивъ безотвѣтственнаго министерства является здѣсь политическою невозможностью, и контрастъ голландскаго парламентаризма и германскаго дуализма есть не послѣдняя причина отчужденія Голландіи отъ имперіи Гогенцоллерновъ.

Нынѣ дѣйствующая италіанская конституція — пьемонтскій статутъ 1848 г. — не была плодомъ революціонной побѣды; Карлъ-Альбертъ октроировалъ ее за нѣсколько дней до пронесшейся надъ Европой бурей. Статутъ оговаривалъ, что министры назначаются и увольняются монархомъ, что они могутъ быть членами палатъ: отвѣтственность ихъ выражена въ самой общей и неопредѣленной формѣ[1]). Авторитетъ савойской династіи, ставшей во главѣ національнаго объединенія и освобожденія, стоялъ на незыблемой высотѣ — и тѣмъ не менѣе и Италія пошла по пути парламентаризма[2]). Уже въ 1868 г., когда Викторъ-Эммануилъ вновь призвалъ къ власти бывшаго министра Гуальтеріо, удалившагося послѣ парламентскаго вотума недовѣрія, въ палату внесена была интерпелляція относительно этого назначенія, «оскорбительнаго для общественнаго мнѣнія» (offensiva della publica opinione). Обычно, всегда вспоминаютъ темныя стороны италіанскаго парламентаризма, и ихъ, дѣйствительно, не мало: такъ называемый «трансформизмъ», введенный въ жизнь Депретисомъ,— трансформизмъ[3]), который вмѣсто принципіальныхъ партійныхъ различій создавалъ борьбу личныхъ котерій; крайняя случайность парламентскихъ комбинацій, которымъ соотвѣтствовала крайняя непрочность министерствъ; возможность въ то же время настоящихъ диктатуръ, попадающихъ въ руки людей, столь мало опирающихся на общественное мнѣніе, какъ Криспи. Устойчивость политической жизни ослаблялась и наличностью республиканской оппозиціи и въ особенности слабостью консервативной партіи, благодаря лозунгу, данному Піемъ IX италіанскимъ католикамъ: ne elettori, ne eletti. И тѣмъ не менѣе, насколько современная Италія отличается большей дисциплиной партій, болѣе сознательнымъ отношеніемъ къ принципіальнымъ вопросамъ, болѣе высокимъ нравственнымъ уровнемъ! Выборы 1900 года и министерство Цанарделли явились важнымъ этапомъ по пути политическаго оздоровленія. Парламентаризмъ принимается какъ фактъ, и самые суро-

---

[1]) Art. 67: ministri sono responsabili — передъ кѣмъ?

[2]) Pasquale Castagna, Commentario allo statuto (1865) — объясненіе ст. 65, 66 и 67 въ духѣ чистаго парламентаризма; p. 125 etc.

[3]) Ruiz, Storia costituzionale del regno di Italia, p. 393.

вые его критики не предлагаютъ искать спасенія въ возвратѣ къ конституціонному дуализму. Попытка короля въ 1892 году оставить у власти преобразованный кабинетъ Рудини, несмотря на явное несочувствіе парламента, оказалась очень кратковременной, и самъ всемогущій Криспи долженъ былъ, въ концѣ концовъ, пасть въ борьбѣ съ этимъ несочувствіемъ[1]). Вообще, объ италіанскомъ парламентаризмѣ можно сказать то же самое, что Азеліо сказалъ по поводу Risorgemento: «теперь Италія создана, остается создать италіанцевъ». Остается воспитывать общественное мнѣніе, располагающее сложившимся парламентарнымъ механизмомъ воздѣйствія на правительственную власть и получившее рѣшающій голосъ въ выборѣ того или другого политическаго курса для страны.

Намъ нѣтъ надобности останавливаться на развитіи парламентарнаго строя въ другихъ странахъ Европы, такъ мало похожихъ другъ на друга. Что общаго между Испаніей, Венгріей, Сербіей, Румыніей? Между тѣмъ, исходя изъ различенія дуалистическаго и парламентарнаго типа, ихъ приходится причислить ко второму. Пусть здѣсь мы часто имѣемъ форму, которую, по аналогіи съ нѣмецкимъ терминомъ Scheinconstituzionalismus, можно охарактеризовать словомъ Scheinparlamentarismus; пусть въ Испаніи, напримѣръ, давленіе правительства на выборы и вліяніе, оказываемое мѣстными кациками, совершенно не позволяетъ — для значительной части страны — принимать эти выборы за выраженіе національнаго мнѣнія[2]), — фактъ тотъ, что министерство принуждено искать парламента съ благопріятнымъ для него большинствомъ, признана какъ бы зависимость его судьбы отъ парламентскаго вотума. Венгерскій парламентаризмъ далъ достаточно убѣдительное доказательство своей прочности въ эпоху не могшаго удержаться у власти внѣпарламентскаго министерства Фейервари. Противники парламентаризма въ политической дѣйствительности всѣхъ этихъ странъ, конечно, могутъ собрать не мало чертъ, рисующихъ несоотвѣтствіе здѣсь содержанія и формы, но они едва ли въ со-

---

[1]) Криспи могъ на собственномъ примѣрѣ познать опрометчивость своего отзыва: «я извѣрился въ парламентѣ. Палата была, есть, и будетъ всегда раболѣпной, кто бы ни царилъ надъ ней — я, Рудини или кто другой». Характеристика у Лоуэля, Правительство и политическія партіи, с. 141, является уже нѣсколько устарѣлой. Еще менѣе соотвѣтствуетъ современности изображеніе у Fischer, Italien und Italiener, S. 127.

[2]) Интересныя подробности объ испанскихъ выборахъ, хотя иногда внушающія подозрѣніе въ тенденціозности, можно найти въ книгѣ Lefèvre-Pontalis, Les élections en Europe à la fin du 19-ième siècle.

стоянiи найти симптомы нежизнеспособности самой формы. Она вырастаетъ на чрезвычайно разнообразныхъ въ культурномъ смыслѣ почвахъ, менѣе всего похожихъ на англійскую, создавшую классическій типъ парламентаризма, но отнюдь не единственный.

Съ другой стороны, самая жизнеспособность парламентаризма станетъ для насъ нагляднѣе, если мы разсмотримъ развитіе внѣпарламентарныхъ конституціонныхъ формъ. Прежде всего, чрезвычайно поучительны въ этомъ отношеніи Соединенные Штаты. Какія заботы были предприняты творцами филадельфійской конституціи, чтобъ установить строгое раздѣленіе властей, исключающее возможность парламентаризма. И это, конечно, происходило не потому, какъ думалъ Мэнъ, что передъ глазами американцевъ стоялъ образъ Георга III, который не хотѣлъ примириться съ ролью парламентарнаго монарха: если бы Гамильтонъ могъ предвидѣть постановку англійской королевской власти въ эпоху королевы Викторіи, онъ, по мнѣнію англійскаго автора, можетъ-быть, начерталъ бы совсѣмъ иной планъ государственнаго устройства Америки[1]). Подобный взглядъ приходится признать исторически неправильнымъ. Въ одной изъ самыхъ замѣчательныхъ статей Федералиста Гамильтонъ прямо объясняетъ, почему американцы не могутъ принять системы кабинета: въ Англіи она есть необходимый коррективъ къ безотвѣтственности монарха, и въ этомъ смыслѣ отвѣтственность министровъ— учрежденіе весьма мудрое[2]), но въ Америкѣ самъ президентъ есть первый магистратъ, отвѣтственный передъ народомъ, и наличность при немъ исполнительнаго совѣта только ослабила бы эту отвѣтственность. Такимъ образомъ теоретически казалось возможнымъ, чтобы президентъ выбиралъ себѣ помощниковъ, принадлежащихъ къ различнымъ партіямъ, но одинаково цѣнныхъ. Именно на такой путь сталъ Вашингтонъ, когда онъ взялъ въ министры и федералиста Гамильтона и республиканца Джефферсона. Казалось, конституція даетъ возможность нейтрализовать партійный антагонизмъ.

Извѣстно, однако, что этого совершенно не осуществилось. Въ американской жизни партіи получили значеніе, подобнаго которому онѣ не имѣютъ нигдѣ въ Европѣ, какъ не имѣется въ этой послѣдней параллелей къ spoils system. Самая организація правительства въ Соединенныхъ Штатахъ оказалась въ гораздо большей степени проникнута партійными началами, чѣмъ это мы видимъ при

[1]) Essais sur le gouvernement populaire (trad. fr.), p. 297.

[2]) № 70: nothing therefore can be wiser in that kingdom, than to annex to the king a constitutional council, who may be responsable to the nation for the advice they give.

парламентаризмѣ; англійскій «caucus» былъ далеко оставленъ позади американской «convention»; образовался своеобразный партійный лойализмъ или патріотизмъ, который сильнѣйшимъ образомъ вліяетъ не только на тактику политической борьбы, но и на всю политическую психологію страны[1]). Объ эту партійную напряженность разбивались и попытки создать внѣпартійное министерство вокругъ президента. Вашингтонъ не могъ сохранить Джефферсона; Линкольнъ не могъ получить въ эпоху кризиса, предшествующаго гражданской войнѣ, кого-либо изъ южанъ-демократовъ; Гайзъ не могъ дать мѣсто генералъ-почтмейстера демократу, что въ его глазахъ было особенно желательно, какъ знакъ примиренія. Въ концѣ концовъ, свобода назначать министровъ существенно ограничивается давленіемъ партій[2]), и, конечно, ошибочно представлять себѣ, будто въ этомъ отношеніи американскій президентъ есть противоположность монарху при конституціонномъ строѣ, будто у него развязаны руки.

Не осуществилось и искомое раздѣленіе властей. Вудро Вильсонъ удачно беретъ эпиграфомъ къ первой главѣ своей замѣчательной книги «Congressional government» слова Морлея: «большая ошибка публицистовъ состоитъ въ томъ, что они слишкомъ привязываются къ формамъ государственной системы, которую они имѣютъ объяснять и изслѣдовать. Они останавливаются на анатоміи нашихъ учрежденій; они не проникаютъ въ тайны ихъ дѣйствія». Никто, конечно, не можетъ отрицать важности тѣхъ поправокъ, которыя были произведены въ филадельфійской конституціи въ порядкѣ ст. V, и которыя въ общемъ проникнуты высокимъ духомъ справедливости и гуманности, но едва ли менѣе существенны тѣ перемѣны, которыя явились результатомъ конституціоннаго обычая: для роста послѣдняго оказались благопріятными тѣ самыя трудности, коими окруженъ формальный пересмотръ конституціоннаго текста. Дѣйствительно, съ 1870 г. поправокъ вносимо не было, но жизнь продолжала свое дѣло приспособленія государственныхъ нормъ.

Несомнѣнно, власть президента оказалась и сильнѣе и слабѣе, чѣмъ это можно было видѣть по конституціонному тексту. Сильнѣе— ибо обнаружилась ея способность превращаться въ настоящую

---

[1]) Какъ изображаетъ американскую политическую жизнь изслѣдователь, соединяющій тонкую наблюдательность съ широкими общими концепціями, хотя и не свободный отъ тенденціознаго пессимизма,— «американская партійная организація ведетъ къ господству механическихъ началъ и отношеній, къ гегемоніи профессіональныхъ политиковъ, къ пассивности избирателей». Ostrogorski, La démocratie et l'organisation des parties politiques, v. II, p. 343 etc.

[2]) Bryce, v. I, ch. 9.

національную диктатуру — достаточно вспомнить о Линкольнѣ. Здѣсь были совершенно исключительныя обстоятельства гражданской войны; но развѣ авторитетъ Рузвельта не былъ обширнѣе и, такъ сказать, глубже, чѣмъ авторитетъ какого-нибудь изъ современныхъ ему конституціонныхъ монарховъ? Развѣ президентскія посланія не явились своеобразной формой законодательной инициативы, въ которой конституція отказала главѣ исполнительной власти[1])? Вильсонъ и Брайсъ указывали, что въ ряду американскихъ президентовъ было много людей не только совершенно незначительныхъ, но и обязанныхъ своей политической карьерой именно этой незначительности. Можно видѣть въ этомъ одно изъ самыхъ пагубныхъ слѣдствій американской партійной гегемоніи; но когда эта гегемонія не въ состояніи сломить личнаго превосходства, когда во главѣ Соединенныхъ Штатовъ стоятъ не Полькъ, Фильморъ, Пирсъ, Буханань, а Вашингтонъ, Джефферсонъ, Линкольнъ, Грантъ, Рузвельтъ, тогда становится ясно, насколько поспѣшно Токвиль провозгласилъ прирожденную, такъ сказать, слабость президентской должности, носитель которой является будто простымъ агентомъ конгресса[2]). Президентъ оказался сильнѣе, чѣмъ можно было апріорно предполагать по тексту конституціи, ибо его отсрочивающее veto, послѣ котораго рѣшенія конгресса могли проходить лишь большинствомъ $^2/_3$ голосовъ, сдѣлалось оружіемъ несравненно болѣе могущественнымъ, чѣмъ абсолютное veto европейскихъ монарховъ: когда Кливлэндъ въ такомъ невиданномъ изобиліи налагалъ это veto, онъ только подымалъ свою популярность. Президентъ оказался, съ другой стороны, сильнѣе, ибо единственное оружіе, которое могъ противъ него направить конгрессъ — привлеченіе къ судебной отвѣтственности — было чрезвычайно громоздкое; при всей враждебности конгресса къ Джонсону, въ минуту небывалаго паденія авторитета президентской власти, нельзя было найти въ сенатѣ требуемыхъ для его осужденія $^2/_3$ голосовъ — такъ и кончился ничѣмъ единственный случай привлеченія президента къ судебной отвѣтственности. И что всего важнѣе, къ президенту перешло вліяніе, обычно, принадлежащее главѣ отвѣтственнаго кабинета. Онъ силенъ именно тѣмъ, что въ глазахъ націи онъ отвѣчаетъ за общее направленіе правительственной политики, и это даетъ ему возможность гово-

---

[1]) Извѣстно, какую роль эти посланія пріобрѣли при Рузвельтѣ. Даже по своимъ размѣрамъ они далеко вышли за традиціонные предѣлы. Goodnow, The principles of the administrative law, p. 116.

[2]) La démocratie en Amérique, v. I, ch. 8: en quoi la position du président aux Etats-Unis diffère de celle d'un roi constitutionnel en France.

рить со своими помощниками языкомъ начальствующаго лица. «Мнѣ однажды случилось», говорилъ президентъ Гайзъ, «заставить мой кабинетъ принять мѣру противъ его воли. Зная это, я не спрашивалъ его мнѣнія, а ограничился тѣмъ, что извѣстилъ его о своемъ рѣшеніи. И въ другихъ случаяхъ, будучи увѣренъ, что мои мнѣнія не раздѣляются моими помощниками, я просто выражалъ свою волю»[1]). Въ этомъ отношеніи Бэджготъ правильно сопоставляетъ власть американскаго президента съ властью — не англійскаго монарха, а главы англійскаго кабинета[2]). Наконецъ, президенту, какъ главѣ исполнительной власти, пошло на пользу то извѣстное разочарованіе въ представительныхъ органахъ, которое еще больше сказалось на легиспатурахъ штатовъ, и содѣйствуетъ здѣсь распространенію референдума и усиленію власти губернатора, а въ муниципальной жизни ослабляетъ муниципальные совѣты и расширяетъ компетенцію мэровъ, часто становящихся, подобно знаменитому Сету Лоу въ Бруклинѣ, настоящими диктаторами. Всякій разъ, какъ чувствуется потребность концентраціи власти и концентраціи отвѣтственности, взоры американцевъ обращаются отъ коллегіальныхъ органовъ къ единоличнымъ исполнителямъ рѣшеній этихъ органовъ. И здѣсь, конечно, имѣетъ значеніе концепція исполнительной власти, какъ непосредственной делегаціи народнаго довѣрія и народнаго суверенитета.

Таковы были причины нарушенія равновѣсія въ пользу президента[3]); но столь же неоспоримо оно оказалось поколебленнымъ и въ противоположномъ направленіи. Та точная демаркаціонная линія, которая теоретически раздѣляла сферу законодательства и сферу управленія, раздѣляла компетенціи соотвѣтствующихъ орга-

---

[1]) Lawrence, Notes of Conversations of the Author with President Hayes.

[2]) Говорить объ американскомъ кабинетѣ значитъ вообще допускать весьма неточную терминологію; ср. Burgess, Political science and comparative constitutional law, v. II, p. 263: they (the President's Advisers) certainly have no collegiate existence under the constitution... The constitution makes the President the only bond between the executive departments. The Congress has no power to create any other bond. What we call the cabinet, is therefore a purely voluntary extralegal association of the heads of the executive departments with the President, which may be dispensed with at any moment by the President, and whose resolutions do not legally bind the President in the slightest degree.

[3]) Ясно, насколько заблуждался Луи-Бланъ, доказывая въ національномъ собраніи, будто постановка власти французскаго президента по конституціи 1875 г. дѣлаетъ ее несравненно болѣе широкой, чѣмъ власть американскаго президента; см. его рѣчь 21 іюня 1875 г.

новъ, въ значительной мѣрѣ стерлась, и для конгресса открылась возможность разнообразнаго вмѣшательства въ дѣла управленія. Если конгрессъ не можетъ свергнуть президента, то и президентъ не можетъ распустить конгресса, и послѣдній безбоязненно идетъ на мѣры, которыя въ другихъ странахъ могли бы въ нежелательную для него минуту подвергнуть его суду избирателей. Теоретически можно было бы предполагать, что сенатъ и палата депутатовъ являются выраженіемъ двухъ противоположныхъ началъ: единства цѣлаго и самостоятельности частей. Но это только въ теоріи; на дѣлѣ такого контраста между двумя палатами не существуетъ, и во всякомъ случаѣ онѣ легко объединяются, противополагая себя исполнительной власти. Эта общность отражается и въ работахъ конгресса. Конечно, сенатъ, какъ менѣе многочисленная коллегія, обладающая важными административными функціями, имѣетъ свои особенности — извѣстно, что именно онъ отличается узурпаторскими наклонностями, чуждыми, обыкновенно, верхнимъ палатамъ — но и въ сенатѣ и въ палатѣ депутатовъ вся работа сосредоточивается въ комитетахъ; пленарныя засѣданія остаются пустыми формальностями и почти никого не интересуютъ — особенно это относится до палаты депутатовъ. Послѣдняя совершенно непохожа на европейскія нижнія палаты; какой видъ получили бы ихъ засѣданія, если бы здѣсь никогда не появлялось правительство? И насколько упалъ бы вообще интересъ къ парламентской борьбѣ въ Англіи, Франціи, Бельгіи и т. д., если бы общественное мнѣніе въ руководителяхъ этой борьбы не видѣло будущихъ кормчихъ государственнаго корабля? Отсутствіе естественнаго взаимодѣйствія замѣняется въ Соединенныхъ Штатахъ системой комитетовъ конгресса, которая развилась путемъ обычнаго конституціоннаго права: здѣсь министры могутъ являться и давать необходимыя свѣдѣнія. Всѣ подобные переговоры защищены отъ публичнаго контроля: американская практика не знаетъ тѣхъ вопросовъ и интерпелляцій, посредствомъ которыхъ въ Европѣ выясняются согласіе или разногласіе парламента и правительства. Фактически американскіе комитеты занимаются не контролемъ, а постояннымъ прямымъ вмѣшательствомъ въ сферу управленія — и здѣсь парадоксальнымъ образомъ крайнее раздѣленіе законодательной и исполнительной власти приводитъ къ крайнему ихъ смѣшенію. «Въ нашей системѣ», пишетъ Вильсонъ, «комитеты суть истинные министры, а номинальные министры суть только ихъ повѣренные. Нѣтъ ни конкуренціи ни соглашенія между различными секціями этого комитетскаго министерства, хотя ихъ функціи, очевидно, почти одинаковой природы и столь же, очевидно, зависятъ

другъ отъ друга»[1]). Такая власть комитетовъ и возможность ихъ несогласованнаго дѣйствія тѣсно связана съ особенностями американскаго бюджета: въ противоположность европейскому, онъ вырабатывается самимъ конгрессомъ, при чемъ роль секретаря казначейства ограничивается только предварительнымъ сообщеніемъ о финансовомъ положеніи страны и о требуемыхъ по каждому вѣдомству расходахъ. Кромѣ того, въ Америкѣ вовсе не существуетъ такого строгаго соотвѣтствія приходной и расходной смѣты, къ которому мы привыкли: этимъ двумъ смѣтамъ соотвѣтствуютъ два различныхъ комитета, которые могутъ руководиться совершенно противоположными взглядами: Брайсъ приводитъ примѣръ, какъ въ 1885 г. предсѣдатель комитета налоговъ былъ убѣжденный сторонникъ свободной торговли, а предсѣдатель комитета расходовъ — не менѣе убѣжденный протекціонистъ. Такая постановка бюджета, которая при менѣе благопріятномъ финансовомъ положеніи могла бы привести страну къ настоящему банкротству, является въ Америкѣ, безъ сомнѣнія, одной изъ главныхъ причинъ узурпаціи комитетовъ конгресса[2]).

Отсутствіе урегулированныхъ сношеній съ представителями вѣдомствъ приводитъ къ установленію неофиціальной власти комитетовъ надъ вѣдомствами. Вильсонъ указываетъ, въ чемъ эта система сходится съ парламентаризмомъ. «Наше управленіе заключаетъ въ себѣ зародыши англійской системы, при которой королевскіе министры избираются среди лидеровъ парламентскаго большинства и дѣйствуютъ не только въ качествѣ совѣтниковъ короны, но и въ качествѣ постояннаго комитета палаты общинъ, имѣющаго цѣлью направлять ея работу и подготовлять все мало-мальски серіозное законодательство. Но сдѣлаемъ оговорку: я хочу только сказать, что обѣ эти системы доказываютъ необходимость создать особую небольшую коллегію или нѣсколько коллегій, съ помощью которыхъ многочисленное собраніе можетъ усовершенствовать законы. Различіе между нашей системой и англійской заключается въ томъ, что мы имѣемъ для вопросовъ законодательства постоянные комитеты, образованные изъ двухъ партій, тогда какъ наши сосѣди имѣютъ только одинъ постоянный комитетъ, составленный изъ лицъ, признанныхъ лидерами господствующей въ государствѣ партіи и исполняющихъ въ то же время обязанности политическихъ руководителей правительственныхъ департаментовъ»[3]). Дѣйствительно, здѣсь нѣтъ именно того,

[1]) Le gouvernement congressionnel (trad. franç.), p. 197.
[2]) Штурмъ, Бюджетъ, с. 260.
[3]) Wilson, ibid., p. 128—129; ср. его же Constitutional government in the U. S., p. 97 (нѣкоторыя смягченія). Mac Conachie, Congressional Committees, p. 207, 343.

что составляетъ самыя сильныя стороны англійскаго парламентаризма: нѣтъ правительственнаго единства, и нѣтъ отвѣтственности. Передъ кѣмъ отвѣчаютъ сами комитеты съ ихъ непосредственными функціями и возможностями, удаленные отъ всякой публичности? Quis custodiet ipsos custodes? Ясно, для какихъ огромныхъ злоупотребленій открывается здѣсь поле.

Насъ интересуютъ однако именно точки сходства англійской и американской практики. Система комитетовъ тѣмъ и любопытна, что она есть попытка создать извѣстный суррогатъ парламентаризма, удовлетворить тѣмъ потребностямъ, которыя его вызываютъ. Антипарламентарный характеръ американской конституціи оказался здѣсь безсильнымъ: онъ могъ предупредить развитіе правильной кабинетской системы, онъ не могъ предупредить сознанія необходимости обезпечить гармонію представительства и правительства. Неудивительно, если Габріэль Брэдфордъ и его сторонники, отвергая преувеличенныя надежды, возлагаемыя на реформу избирательной системы, видятъ единственный путь къ оздоровленію американской конституціи въ отказѣ отъ установленной въ конституціи системы раздѣленія властей[1]). Такимъ образомъ и исторія государственнаго развитія Соединенныхъ Штатовъ является, несомнѣнно, однимъ изъ сильныхъ доказательствъ отъ противнаго въ пользу жизнеспособности парламентарнаго строя[2]). И мы видимъ, какъ новѣйшія конституціи, созданныя подъ ближайшимъ вліяніемъ сѣверо-американской, вводятъ знаменательныя поправки именно въ организацію отношеній законодательной и исполнительной власти. Такъ, бразильская конституція 1891 года, отрицая за министрами право участія въ засѣданіяхъ конгресса, оговариваетъ возможность такого участія въ комиссіяхъ[3]).

Мы уже не говоримъ о республикахъ, которыя сложились въ англійскихъ колоніяхъ, гдѣ начало раздѣленія властей и вообще подражаніе сѣверо-американской конституціи проведено было несравненно слабѣе. Канадская конституція 1867 года открыла здѣсь полную возможность осуществленія парламентаризма, въ которомъ лордъ Дэргамъ еще въ эпоху, слѣдовавшую непосредственно за возстаніемъ въ Нижней Канадѣ, видѣлъ лучшее средство умиротворить

---

[1]) См. его The lessons of popular government.

[2]) Интересныя соображенія у Boutmy въ Etudes de droit constitutionnel относительно сходства въ политическомъ развитіи Англіи, Франціи и Америки, которое не устраняется всѣми различіями ихъ государственной организаціи.

[3]) II, IV, 51.

колонію и связать ее съ метрополіей[1]). Конституція новой австралійской федераціи идетъ въ этомъ отношеніи еще дальше; она не только не отвергаетъ возможности совмѣщенія должности министра со званіемъ сенатора или депутата, но постановляетъ: «послѣ первыхъ общихъ выборовъ ни одинъ государственный министръ не можетъ оставаться въ должности болѣе, чѣмъ въ теченіе трехъ мѣсяцевъ, за исключеніемъ того случая, когда онъ состоитъ или становится сенаторомъ или депутатомъ»[2]). Это совершенно своеобразное нововведеніе австралійской конституціи, дающее парламентарной системѣ легальную основу и служащее лишнимъ интереснымъ подтвержденіемъ гибкости самой системы[3]).

Наконецъ, переходя къ типу такъ называемыхъ дуалистическихъ конституцій, мы и изъ ихъ исторіи можемъ почерпнуть рядъ фактовъ, свидѣтельствующихъ, что парламентаризмъ представляетъ естественный результатъ роста политической свободы. Борнгакъ былъ недалекъ отъ истины, когда онъ признавалъ контрастъ монархіи парламентарной и дуалистической болѣе глубокимъ, чѣмъ контрастъ монархіи конституціонной и абсолютной. Вопросъ только, представляетъ ли типъ прусскаго конституціоннаго устройства, характеризуемый полной политической независимостью правительства отъ представительства, нѣчто законченное? Гнейстъ давалъ на это категорически утвердительный отвѣтъ. Онъ видѣлъ во французско-бельгійскомъ парламентаризмѣ то подчиненіе государства обществу, отъ котораго Англію предохраняютъ не только традиціонная королевская власть, далеко недостаточно оцѣненная въ своей исторической роли, но также ея судебная организація и система (дореформенная) мѣстнаго самоуправленія. Идя по стопамъ старыхъ германистовъ, Гнейстъ склоненъ видѣть здѣсь даже отраженіе романскаго міросозерцанія, которое гораздо сильнѣе, чѣмъ міросозерцаніе германскихъ народовъ, подчиняетъ индивидуальный правовой интересъ интересу

---

[1]) О политической отвѣтственности канадскихъ министровъ у Munro, The Constitution of Canada, p. 189: министерство Dominion находится въ такомъ же положеніи относительно короны и канадскаго парламента, какъ британскій кабинетъ относительно короны и англійскаго парламента.

[2]) Art. 34, 64. Harrison Moore, The Constitution of the commonwealth of Australia, p. 224: авторъ указываетъ, что въ Австраліи даже довольно популярна мысль объ избраніи министровъ парламентомъ; ср. интересный этюдъ Bryce, Australian commonwealth въ его Studies in history und jurisprudence.

[3]) Замѣтимъ, что Трансвааль, получившій въ 1905 г. конституцію безъ политической отвѣтственности правительства, уже въ 1906 г. перешелъ къ конституціи съ таковой отвѣтственностью. Въ этомъ смыслѣ весьма интересна политическая эволюція Капской колоніи.

общаго блага[1]). Вліяніе французскихъ конституціонныхъ идей на Германію было результатомъ общественнаго пробужденія въ первой половинѣ XIX вѣка: въ эту эпоху господствовалъ антагонизмъ между правительствомъ и населеніемъ, желавшимъ освободиться отъ докучливой опеки. Такъ были подготовлены революціонныя бури 1848 г.; но именно здѣсь сказалось, «насколько общественныя конституціонныя идеи есть нѣчто непрочное и измѣнчивое, и насколько правовыя идеи, внѣдренныя постоянно дѣйствующими учрежденіями церкви и государства, образуютъ прочное наслѣдственное достояніе націи»[2]). Осуществленіе этого прочнаго наслѣдственнаго національнаго идеала совершилось въ прусской конституціи 1850 г. и въ послѣдующей административной реформѣ[3]).

Нѣтъ надобности въ настоящее время доказывать весь антиисторическій характеръ этой аргументаціи. Уже Штокмаръ блестяще доказалъ всю правовую шаткость прусской конституціи, которая есть lex imperfectissima: она держится, пока ея не отмѣнилъ королевскій указъ, недоступный для судебнаго контроля[4]). А какое поле ею открывается для конфликтовъ, лучше всего показываетъ бюджетный конфликтъ 1862—1866 гг. По выраженію Борнгака, это была борьба между монархіей и парламентаризмомъ. Такъ понималъ дѣло и Бисмаркъ, когда онъ въ адресѣ палаты усматривалъ «недвусмысленное приглашеніе династіи гогенцоллерновъ передать свои конституціонныя права большинству палаты»; такъ понималъ его и король Вильгельмъ, выражая благодарность министерству за то, что послѣднее противится антиконституціоннымъ поползновеніямъ ландтага. Несомнѣнно, попытка правового обоснованія дѣйствій Бисмарка, которую съ энергіей, достойной лучшаго дѣла, столько разъ возобновляли прусскіе юристы, обречена на неудачу. Самъ Борнгакъ, начавши съ утвержденія, что конфликтъ былъ необходимымъ послѣдствіемъ конституціоннаго развитія, и что въ порядкѣ логическаго истолкованія можно доказать право какъ одной, такъ и дру-

---

[1]) Der Rechtsstaat, S. 189.

[2]) Ibid., S. 203.

[3]) Ibid., S. 230: den aussenstehenden musste diese Schutz- und Hülflosigkeit des oeffentlichen Rechtes in Preussen völlig unverständlich bleiben. Man sprach vom Polizeistaat und Militarismus, aber nirgends hat die Monarchie durch ihre Gerichts- und Verwaltungsordnung den Rechtsstaat sorgfältiger gestaltet als in Preussen seit dem 18. Jahrhunderte. Am wenigsten gab man sich wohl Rechenschaft darüber, dass der heftige Streitz weier Gesellschaftsordnungen in Verbindung mit den Doctrinen des französischen Constituzionalismus den Sinn und das Verständniss für das oeffentliche Recht auf allen Seiten verwirrt hatte.

[4]) Приведено у Коркунова, Законъ и указъ, с. 303.

гой стороны, переходитъ затѣмъ къ чисто политической аргументаціи: борьба за войско затрогивала самую внутреннюю сущность прусскаго государства и его положеніе въ качествѣ европейской великой державы[1]). Наконецъ, само правительство послѣ побѣды надъ Австріей испросило у ландтага военный индемнитетъ.

Не слѣдуетъ, однако, думать, что отношенія представительства и правительства, проявившіяся въ эту эпоху, характерны для прусской политической исторіи вообще. Ландтагъ не стремится обезпечить за собой рѣшающее вліяніе на правительство; тѣмъ не менѣе это вліяніе въ настоящее время чувствуется сильнѣе, чѣмъ это вытекало бы изъ принятой безъ оговорокъ теоріи дуалистической конституціи. Въ 1899 г. министры фонъ-Реке и фонъ-Боссе должны были уйти, когда ландтагъ отвергъ законопроектъ о каналахъ. Фактически исторія прусскаго ландтага отличается весьма спокойнымъ характеромъ, но это объясняется его составомъ, трехклассной избирательной системой и преобладающимъ вліяніемъ въ немъ остъ-эльбскихъ аграріевъ, на которыхъ, обычно, опиралось прусское правительство. Не забудемъ также, что за все время существованія прусской конституціи ни разу монархъ не наложилъ veto на постановленія ландтага. Словомъ, фактически установившееся согласіе представительства и правительства отнюдь еще не указываетъ возможности въ настоящее время въ Пруссіи хронически управлять противъ ландтага.

То, что мы говорили о Пруссіи, еще болѣе приходится повторить относительно Германіи. Извѣстно, насколько неопредѣленна и открываетъ просторъ для контроверсовъ 17-я статья имперской конституціи, трактующая объ отвѣтственности имперскаго канцлера; неясно, передъ кѣмъ онъ отвѣтственъ, и такъ же, какъ въ Пруссіи, не существуетъ нормъ, въ которыхъ бы эта отвѣтственность воплощалась[2]). Извѣстно также, съ какой крайней враждебностью относился Бисмаркъ ко всему, что хотя бы намекало на возможность пар-

[1]) Bornhack, Preussische Staats- und Rechtsgeschichte, S. 469.

[2]) «Императору принадлежитъ право изготовленія и обнародованія имперскихъ законовъ и наблюденія за ихъ выполненіемъ. Распоряженія и приказы императора издаются отъ имени имперіи и требуютъ для своей дѣйствительности скрѣпы имперскимъ канцлеромъ, который этимъ актомъ принимаетъ отвѣтственность на себя». Эти слова: «welcher dafür die Verantwortlichkeit übernimmt» не стояли въ первоначальномъ проектѣ конституціи сѣверо-германскаго союза и основаны на поправкѣ Бенигсена. Весьма преувеличиваетъ ихъ значеніе Haenel, S. 19; ср. рѣчи Гнейста и Бисмарка въ рейхстагѣ 26 марта 1867 г. Вопросъ подробно разбирается у Hefele, Die Stellung des Reichskanzlers (Annalen des deutschen Reiches, 1883, S. 54); ср. Laband, B. I, S. 355; Seydel, Commentar, S. 178.

ламентаризма[1]), какъ это отвращенiе сказалось уже при созданiи конституцiи сѣверо-германскаго союза, когда Вальдекъ предлагалъ ввести отвѣтственность имперскаго канцлера[2]). Ради предупрежденiя парламентаризма Бисмаркъ готовъ былъ вспомнить о правахъ отдѣльныхъ нѣмецкихъ государствъ и ихъ монарховъ—правахъ, которыя были бы нарушены созданiемъ отвѣтственнаго имперскаго министерства и которыя охраняются союзнымъ совѣтомъ съ его административными функцiями[3]).

Рейхстагъ не представлялъ такого покорнаго собранiя, какъ прусскiй ландтагъ, и въ исторiи его мы знаемъ рядъ конфликтовъ съ правительствомъ — такихъ серiозныхъ, какъ отклоненiе военнаго септената въ 1881 г., повлекшее роспускъ рейхстага и заставившее правительство искать помощи въ Львѣ XIII и его воздѣйствiи на католическое населенiе Германiи, или какъ отклоненiе военнаго закона въ 1893 г., тоже сопровождавшееся роспускомъ. Въ этомъ послѣднемъ случаѣ императоръ Вильгельмъ заявилъ, что если новый рейхстагъ будетъ столь же мало патрiотиченъ, онъ употребитъ всѣ имѣющiяся у него средства («alles, was ich vermag») для проведенiя военнаго закона. Но смыслъ этихъ словъ не могъ быть раскрытъ, такъ какъ новый рейхстагъ вотировалъ законъ; характерно, однако, что онъ вотировалъ его съ той поправкой, которую канцлеръ Каприви отвергалъ передъ роспускомъ и которую послѣ выборовъ правительство приняло. Правительство побѣждало въ конфликтахъ, потому что, распуская рейхстагъ и обращаясь къ избирателямъ, оно получало большинство. Такъ было и въ 1906 г., когда послѣ отклоненiя кредитовъ на африканскую экспедицiю, вопреки предположенiямъ, выборы оказались благопрiятными для правительства. Не надо забывать, что германскiя партiи имѣютъ въ значительной степени классовый характеръ, что крайне напряженныя отношенiя между партiями такъ называемыми буржуазными и соцiалъ-демократами создавали извѣстную солидарность первыхъ съ правительствомъ, что при наличности сильной соцiалъ-демократической партiи въ рейхстагѣ и еще болѣе сильной партiи центра крайне затрудня-

[1]) Еще въ 1858 г., по поводу Англiи, онъ писалъ: «es ist mir unmöglich mein Vertrauen in das Land zu setzen... das von der Tagesmeinung regiert wird. Grosse Götter! wenn das das Loos wäre, welches die preussische Monarchie erwartet».

[2]) Sybell, Begründung des deutschen Reiches, B. VI, S. 64, 85.

[3]) Съ этимъ связано настойчивое желанiе Бисмарка закрѣпить въ одномъ лицѣ функцiи имперскаго канцлера и прусскаго министра-президента, политическiй характеръ котораго, исключающiй мысль о парламентаризмѣ, былъ достаточно ясенъ.

лось образованіе устойчиваго большинства. При всемъ этомъ, при всей ограниченности правъ рейхстага, управлять противъ его большинства невозможно. Конечно, здѣсь имѣетъ значеніе не только количественное большинство, но и политическій составъ элементовъ, поддерживающихъ или отказывающихъ въ этой поддержкѣ имперскому канцлеру. Трудность для правительства держаться, имѣя противъ себя аграріевъ, была доказана отставкой Каприви въ 1895 году и отставкой Маршала и Бетлинга въ 1894 году. Но особенно характеренъ для эволюціи германскаго конституціонализма уходъ въ отставку Бюлова, когда консервативно-либеральное большинство, на которое онъ опирался послѣ выборовъ 1907 г., раскололось, и большинство, консервативно-католическое, провалило финансовую реформу правительства. При такомъ оборотѣ дѣла оказался безсильнымъ весь авторитетъ канцлера, котораго поддерживалъ императоръ. Обнаружилась здѣсь и вся трудность дать императорской власти то надпартійное и надклассовое положеніе, о которомъ говорили Лоренцъ Штейнъ и Гнейстъ, и въ которомъ они склонны были видѣть нѣчто противоположное по духу, а не только по политической техникѣ, парламентаризму.

Несомнѣнно, современныя отношенія между правительствомъ и рейхстагомъ въ Германіи никоимъ образомъ не могутъ удовлетворять тѣхъ, кто въ политической отвѣтственности правительства видятъ высшую гарантію политической свободы[1]). И однако давленіе общественнаго мнѣнія все возрастаетъ, и личная политика становится объективно все менѣе возможной[2]). Особенно это сказалось въ концѣ 1908 г., когда интервью, данное императоромъ Вильгельмомъ корреспонденту Daily Telegraph, угрожало международными осложненіями. Тогда было опредѣленно поставленъ вопросъ о необходимости политической отвѣтственности канцлера за выступленія императора[3]). Формально это начало не было принято рейхстагомъ,

---

[1]) См. популярную книжку Gerlach, Das Parlament (въ коллекціи Die Gesellschaft), S. 35. Самъ Бисмаркъ, уже не находясь у власти, не отрицалъ опасности, которая связана съ безсиліемъ парламента: послѣднее идетъ на пользу вовсе не монархіи, а безотвѣтственной и честолюбивой бюрократіи.

[2]) Уже въ 90-хъ годахъ свободомыслящіе имѣли легкую и благодарную задачу — критиковать «политику застольныхъ тостовъ», а вождь центра Либеръ — сожалѣть о «ложныхъ свѣдѣніяхъ, которыя сообщаютъ императору его безотвѣтственные совѣтники».

[3]) Въ рефератѣ, прочитанномъ на собраніи націоналъ-либераловъ, Іеллинекъ предлагалъ установленіе судебной отвѣтственности канцлера: большинство въ $^3/_4$ рейхстага получаетъ право возбуждать противъ него судебное преслѣдованіе.

но личный режимъ получилъ единодушное осужденіе, и самъ императоръ послѣ демонстративно подчеркнулъ признаніе принципа отвѣтственности канцлера. Волненіе, возбужденное этимъ эпизодомъ въ Германіи, не мало содѣйствовало колебанію вѣры въ спасительность конституціоннаго дуализма.

Австрійскіе конституціонные законы 1867 года въ меньшей степени запечатлѣны дуализмомъ, чѣмъ прусская конституція 1850 г.[1]). Часто указывалось, что разноплеменный составъ габсбургской монархіи и крайнее дробленіе партій, основанныхъ на національномъ признакѣ, не допускаютъ здѣсь утвержденія парламентаризма. Надо замѣтить однако, что и осуществленіе дуалистическаго принципа въ прусскомъ стилѣ встрѣчало въ Австріи особыя препятствія. Необходимо было постоянно сообразоваться съ Венгріей, гдѣ давно утвердился режимъ, во всякомъ случаѣ, несравненно болѣе близкій къ парламентарному, чѣмъ къ дуалистическому. Далѣе, министерство всегда было принуждено опираться на извѣстную національную комбинацію, при чемъ благодаря избирательному закону долгое время рѣшающее слово оставалось за нѣмцами. Задача à la longue казалась неразрѣшимой; приходилось политически жить изо дня въ день. Министерство Гогенварта, въ которомъ два портфеля были отданы чехамъ, Иречеку и Габитичеку, встрѣтилось съ сопротивленіемъ нѣмецкаго большинства въ рейхсратѣ и въ то же время не могло склонить чеховъ къ компромиссу. Министерство Таафе, который самъ изъ себя представлялъ типичнаго австрійскаго бюрократа, не имѣло опредѣленнаго большинства, и балансировало между различными парламентскими группами, направляя одну національность противъ другой. Система эта, однако, оказалась непригодной на болѣе долгій срокъ, какъ и система Виндишгреца, основанная на предварительныхъ соглашеніяхъ съ большинствомъ рейхсрата, какъ и политика внѣпарламентскаго министерства Бадени, которое также оказалось не въ состояніи найти компромиссъ между требованіями чеховъ и нѣмцевъ. Политическій опытъ показывалъ, съ одной стороны, крайнюю трудность при дѣйствіи избирательнаго закона 1873 г. имѣть сколько-нибудь прочное большинство, а съ другой — еще бо́льшую трудность такого внѣпарламентскаго правительства, какимъ, согласно деклараціи, хотѣло быть министерство Таафе. Оставалось или управленіе страной безъ рейхсрата — по 14-й ст. австрій-

[1]) Eg. Zweig, Studien und Kritiken, этюдъ: die oesterreichische Verfassung. Интересное мѣсто, посвященное вопросу о министерской отвѣтственности въ отвѣтномъ адресѣ нижней палаты на тронную рѣчь 22 мая 1867 г.: Kolmer, Parlament und Verfassung in Oesterreich, B. I, S. 261.

скаго конституціоннаго закона, устанавливающей право Notverordnungen, — или капитальная реформа избирательнаго права, его демократизація, при которомъ національная борьба не могла бы уже имѣть такого всепоглощающаго значенія[1]). Первая система бюрократическаго управленія была примѣнена неоднократно въ годы, когда правильная парламентская работа становилась невозможной вслѣдствіе обструкціи; выяснилось, что она лишь обостряетъ кризисъ. Вторая, вызванная также необходимостью дать Австріи большее единство и большую способность противостоять притязаніямъ Венгріи, дала Цислейтаніи всеобщее избирательное право, начавшее дѣйствовать съ 1907 г. Надежда на это право оправдалась, однако, далеко не въ полной мѣрѣ. Правда, произошла значительная концентрація партій, безъ сомнѣнія, облегчающая парламентарное министерство, но оставалось еще слишкомъ сильное давленіе національныхъ интересовъ и трудность имѣть опредѣленное большинство[2]). Послѣ открытія новаго рейхсрата министерство было преобразовано такимъ образомъ, что въ него вошли два представителя клерикально-нѣмецкаго блока, три представителя умѣренно-прогрессивныхъ нѣмецкихъ партій, четыре чеха и поляка и четыре члена стараго бюрократическаго министерства, считая сюда и министра-президента Бека. Это привлеченіе въ правительственную среду парламентскихъ силъ было conditio sine qua non правильнаго функціонированія обновленнаго рейхсрата, но, конечно, не единственная. Безспорно, дѣйствующая въ Австріи система не можетъ быть охарактеризована какъ парламентарная, но столь же мало она можетъ быть подведена подъ понятіе дуалистической[3]). Правительство все менѣе можетъ управлять, не пользуясь довѣріемъ большинства рейхсрата, но это большинство остается слишкомъ зависимымъ отъ національныхъ домогательствъ, переплетающихся съ политическими программами. Поэтому австрійское министерство не можетъ носить того однороднаго характера, который присущъ кабинету при совершенно окристаллизовавшемся парламентаризмѣ. Словомъ, мы имѣемъ переходную форму, разви-

---

[1]) О связи избирательной реформы съ національной борьбой много интереснаго у Шпрингера, Національная проблема, напр. с. 262.

[2]) Эта трудность и случайный характеръ комбинаціи чрезвычайно ярко сказались въ 1909 г. при голосованіи по вопросу о боснійскомъ банкѣ, когда рейхсратъ раскололся почти пополамъ, при чемъ группировка въ гораздо большей мѣрѣ опредѣлялась національнымъ моментомъ, чѣмъ принципіально-политическими мотивами.

[3]) Характерны сомнѣнія у Wieser (1905), Die Vergangenheit und Zukunft der oesterreichischen Verfassung, S. 17; о Венгріи — S. 158.

вающуюся, однако, въ сторону именно политической отвѣтственности правительства[1]).

Подобное же явленіе мы можемъ наблюдать и въ странахъ съ такимъ сильнымъ развитіемъ королевской власти, съ такими благопріятными для дуализма условіями, которыя мы встрѣчаемъ въ Швеціи. Въ своей чрезвычайно интересной монографіи Фальбекъ изображаетъ, какъ постепенно кореннымъ образомъ нарушались первоначальныя отношенія между монархіей и риксдагомъ, какъ компетенція послѣдняго все возрастала; произошли реформы, которыя, по словамъ Фальбека, ясно показывали, что государственные люди Швеціи перестали понимать характеръ ея конституціи — напримѣръ допущеніе министровъ въ риксдагъ[2]). Правда, шведскихъ партій нельзя сравнивать съ англійскими: онѣ слишкомъ связаны съ опредѣленными соціальными интересами, и стремятся, по Фальбеку, болѣе къ удовлетворенію этихъ интересовъ, чѣмъ къ власти; тѣмъ не менѣе, несмотря на всю самобытность шведской конституціи, и здѣсь укрѣпляется мысль, что дуализмъ есть лишь ступень къ парламентаризму[3]). Фальбекъ готовъ сильнѣйшимъ образомъ спорить противъ ея объективной истинности, но и онъ не можетъ оспаривать ея вліянія на всю политическую жизнь страны. Въ Норвегіи перевѣсъ въ силу самой конституціи былъ на сторонѣ стортинга, который послѣ процесса, возбужденнаго противъ министерства Сельмера и показывавшаго всѣ опасности примѣненія судебной отвѣтственности министровъ тамъ, гдѣ рѣчь можетъ итти, по существу, только о политической, — безъ особой борьбы добился назначенія парламентскаго министерства во главѣ съ Свердрупомъ, вождемъ норвежскихъ радикаловъ.

Въ Даніи многолѣтній бюджетный конфликтъ министерства Эструпа съ фолькетингомъ, напоминающій прусскій конфликтъ 1862—1866 гг. — министерство Эструпа, также, опираясь на верхнюю

---

[1]) Отсутствіе болѣе правильно поставленной подобной отвѣтственности отражалось, безспорно, и на попыткахъ борющихся въ рейхсратѣ группъ пустить въ ходъ судебное преслѣдованіе противъ министровъ. Очевидно, недавнее требованіе суда надъ министромъ юстиціи Шенбергомъ столь же мало могло быть оправдано юридически, какъ и аналогичныя требованія нѣмецкихъ націоналистовъ противъ Бадени.

[2]) K. 1866, § 65.

[3]) La constitution suédoise et le parlementarisme moderne, p. 236; ср. Aschehoug, S. 111. Если Varenius въ монографіи «Die schwedisch-norwegische Union» такъ подчеркиваетъ отсутствіе въ Швеціи парламентаризма, то онъ, сознательно или невольно, хочетъ укрѣпить впечатлѣніе контраста между ея политическимъ строемъ и строемъ Норвегіи.

палату, собирало налоги, не разрѣшенные нижней, — кончился въ 1894 году торжествомъ этой послѣдней; съ этихъ поръ политическій удѣльный вѣсъ фолькетинга началъ быстро возрастать, и передъ Даніей открывался путь демократическаго парламентаризма[1]). Глава перваго чисто парламентарнаго кабинета, опирающагося на большинство фолькетинга, Дейнтцеръ въ своей рѣчи 1 сентября 1901 года имѣлъ основаніе сказать, что это — результатъ всей пятидесятилѣтней конституціонной исторіи Даніи, и онъ доказываетъ, какъ политически непрактично и безплодно мѣшать странѣ управляться соотвѣтственно волѣ ея представителей.

Наконецъ, есть группа конституцій, еще дальше, чѣмъ прусская, проводящихъ принципъ дуализма. Сюда относятся наши основные законы 23 апрѣля 1906 г., японская конституція 1889 г. и, насколько можно судить, опубликованная въ 1908 г. конституція для Китая. Здѣсь прямо провозглашается начало министерской безотвѣтственности: ни Государственной Думѣ ни японскому парламенту не предоставляется даже права возбуждать судебное преслѣдованіе противъ министровъ; съ другой стороны, значительная часть бюджета забронирована, и не можетъ быть и рѣчи объ его отклоненіи. Конфликтъ Бисмарка и ландтага при дѣйствіи нашихъ основныхъ законовъ или японской конституціи былъ бы невозможенъ, т.-е. юридически не было бы никакого конфликта, такъ какъ министерство имѣло бы легальное основаніе не считаться съ рѣшеніемъ парламента[2]). Казалось бы, эти грани, столь скудно отмежевывающія права народнаго представительства, устраняютъ всякую возможность парламентарнаго развитія. Въ случаѣ разногласія съ народнымъ представительствомъ можно послѣдовательно распускать его и назначать новые выборы, какъ это и имѣло мѣсто на первыхъ порахъ дѣйствія японской конституціи. Вообще, весьма узкія рамки, въ которыя введено японское народное представительство по конституціи 1889 г., пока остаются мало расширенными. Союзъ «либераловъ» и «прогрессистовъ», объединившихся въ блокъ «кенсейто», сдѣлалъ возможнымъ опытъ въ 1898 г. парламентарнаго министерства Окумы-Итагаки, но эта комбинація оказалась крайне хрупкой, и, въ концѣ концовъ,

---

[1]) Goos und Hansen, Das Staatsrecht des Königreichs Dänemarks, S. 53 und S. 110—114.

[2]) Можно принять за иронію слова Мартица объ японской конституціи: «mit Ergötzen bemerkt der deutsche Leser, dass die allermodernsten Formen des preussisch-deutschen Budgetrechtes in der Konstitution sorgfältige Berücksichtigung gefunden haben». (Archiv für das oeffentliche Recht, 1891, B. VI, S. 475.)

власть перешла къ военному кабинету маршала Ямагаты[1]). Однако и при подобныхъ конституціонныхъ нормахъ политическій конфликтъ можетъ оказаться весьма глубокимъ, и для выхода изъ него, въ предѣлахъ данныхъ нормъ, при томъ, что новые выборы не оказываются благопріятнѣе для правительства, остается только путь соглашенія съ представительствомъ или уступка ему. Правительство, отказываясь сдѣлать шагъ впередъ отъ дуализма къ парламентаризму, можетъ быть принуждено дѣлать шагъ назадъ отъ самаго дуализма. Приблизительно такая коньюнктура привела въ Россіи къ избирательному закону 3-го іюня, очевидно, противорѣчащему 86-й и 87-й ст. основныхъ законовъ. Во всякомъ случаѣ, и въ странахъ съ конституціей подобнаго типа усиленіе роли представительства въ общей экономикѣ государственной жизни увеличиваетъ и зависимость отъ него правительства.

Остается подвести итоги. Парламентаризму отнюдь нельзя приписывать характера специфической самобытности, связывающаго его съ опредѣленной исторической почвой, и въ особенности невозможно видѣть въ немъ особенность исключительно политическаго строя Англіи. Жизнеспособность парламентаризма коренится въ необходимости — матеріальной и моральной — для общества, стоящаго на извѣстной ступени развитія, управляться, такъ сказать, не извнѣ, а изнутри — изъ собственной среды. Парламентарный строй разрѣшаетъ проблему, которую мы находимъ у Руссо, — проблему повиновенія, не нарушающаго свободы, — поскольку эта проблема вообще можетъ быть разрѣшена. Съ этой стороны въ условіяхъ современной культуры онъ является конкретнымъ воплощеніемъ принципа правового государства. На нашихъ глазахъ въ очень, конечно, различной степени приближаются къ нему государства, строй которыхъ, и по конституціоннымъ текстамъ и по характеру ихъ политическаго быта, основанъ на дуалистическомъ началѣ. Извѣстные симптомы при-

---

[1]) Nosaki Takematsu, Etudes sur la constitution du Japon, p. 176, указываетъ, что министры суть простые совѣтники императора, отвѣтственные лишь передъ нимъ. Ito, свидѣтельство котораго, какъ одного изъ творцовъ конституціи, особенно интересно, допускаетъ въ Commentaries, p. 92, косвенную отвѣтственность министерства передъ народомъ; но она является чисто отвлеченной; прямая отвѣтственность, по буквѣ и духу конституціи, — отвѣтственность передъ монархомъ. Judourou, La constitution de l'empire du Japon, p. 124, также признаетъ начало министерской безотвѣтственности, хотя ст. 55-я конституціи редактирована достаточно неопредѣленно; тѣмъ не менѣе въ новѣйшей японской исторіи можно, по автору, отмѣтить извѣстное движеніе въ сторону парламентаризма. О неудачномъ опытѣ парламентарнаго министерства Окумы-Итагаки у Dumolard, p. 37 et 42.

ближенія къ нему мы можемъ видѣть и въ организаціяхъ, построенныхъ на рѣзкомъ обособленіи властей, установленномъ въ американской конституціи. Здѣсь, конечно, слѣдуетъ остерегаться антиисторическихъ преувеличеній, остерегаться видѣть контрасты тамъ, гдѣ есть лишь различіе въ степени; но при всѣхъ этихъ оговоркахъ остается несомнѣннымъ, что парламентаризмъ въ условіяхъ современной культуры есть та форма государственнаго устройства, которая даетъ наиболѣе прочное равновѣсіе между интересами государственнаго самосохраненія и потребностями правового господства и къ которой тяготѣетъ современный конституціонный порядокъ.

И однако мы чаще, чѣмъ когда-нибудь, встрѣчаемся со словами: «кризисъ парламентаризма», которыя далеко не всегда прикрываютъ партійныя тенденціи; мы встрѣтимъ ихъ въ литературѣ странъ съ наиболѣе глубокими и прочными традиціями парламентаризма. Не настало ли время признать, что совершается нѣкоторая переоцѣнка цѣнностей, и что парламентаризмъ перестаетъ отвѣчать и требованіямъ современной политической техники и потребностямъ современнаго правосознанія?

Прежде всего, приходится установить предѣлы спора. Въ настоящее время въ европейской мысли есть много теченій, стоящихъ совершенно непримиримо къ современному государству вообще. Конечно, на страницахъ произведеній Кропоткина, Элизэ Реклю и Льва Толстого мы не только не найдемъ какого-либо сочувственнаго отношенія къ парламентаризму, но встрѣтимъ самую враждебную ему критику: но вѣдь эта критика обращена противъ всѣхъ принудительно-государственныхъ организацій. Можетъ быть предметомъ спора, что же ставится на мѣсто отвергаемаго государства — какія-нибудь, хотя и не примѣняющія принужденія, формы общественной организаціи, или полный отказъ отъ всякихъ юридическихъ отношеній, отъ права и закона[1])? — но въ отрицаніи господствуетъ единодушіе. Понятно, впрочемъ, почему анархисты для своихъ ударовъ выбираютъ такъ обычно именно парламентарный строй. Въ ихъ глазахъ тотъ первородный грѣхъ, который присущъ всякому госу-

---

[1]) Одинъ изъ лучшихъ изслѣдователей анархизма, Эльцбахеръ (монографія его переведена на русскій языкъ), различаетъ, сообразно этому, направленіе федералистическое, выразителями коего являются Прудонъ, Бакунинъ, Кропоткинъ и Тукеръ, и направленіе автономистическое, представленное Годвиномъ, Штирнеромъ и Толстымъ. Очевидно, второе выражаетъ основную идею анархизма въ болѣе яркомъ и чистомъ видѣ.

дарству, настолько тяжекъ, что въ сравненіи съ нимъ различія въ его строеніи являются лишь подробностями организаціи — подробностями, противъ которыхъ, притомъ, нужно предостерегать, ибо онѣ способны ввести въ заблужденіе человѣческую мысль, слишкомъ склонную въ нихъ искать излѣченія общественныхъ недуговъ. Парламентарный строй третьей республики не лучше абсолютизма Людовика XIV, и, во всякомъ случаѣ, его преимущества совершенно исчезаютъ передъ лицомъ того основного зла, которымъ они оба поражены. Нѣтъ потребности бороться съ историческими формами, которыя, подобно абсолютизму, уже пережиты, но можно и слѣдуетъ, съ точки зрѣнія анархизма, вести войну противъ организаціи государства, которая разсматривается какъ результатъ правовой и демократической эволюціи.

Все это какъ нельзя болѣе ярко иллюстрируется на примѣрѣ французскаго синдикализма. Извѣстно, насколько много впиталъ онъ въ себя анархическихъ настроеній относительно государства вообще, относительно парламентарной демократіи — въ частности. Разъ современная политическая борьба есть лишь игра, которая, въ концѣ концовъ, идетъ на пользу правящимъ классамъ; разъ, по словамъ Лагарделля, «демократія — великая школа компромисса», а «парламентъ — политическая амальгама»; разъ даже соціализмъ совершенно вырождается, пріобщаясь парламентской жизни,— естественно, вся тяжесть критики должна обрушиться именно сюда. Послѣдовательные синдикалисты отноoятся къ политической демократіи съ такой же острой враждебностью, какъ и къ соціальному реформизму: то и другое притупляетъ остроту классовой борьбы, которая въ интересахъ дѣйствительнаго, а не словеснаго блага массъ должна быть доведена до величайшаго напряженія. Синдикалисты, непослѣдовательные, не стремящіеся къ соціальной революціи, вводятъ въ государственный порядокъ лишь болѣе или менѣе крупныя измѣненія, которыя, во всякомъ случаѣ, не встрѣчаютъ специфическихъ препятствій именно въ существованіи парламентаризма[1]). Очевидно, говоря о кризисѣ этого послѣдняго, мы не

---

[1]) Въ интересной и поучительной книгѣ М. Леруа, «Эволюція государственной власти», написанной съ точки зрѣнія профессіональнаго синдикализма, осужденіе современнаго государства, и въ частности парламентарной демократіи, приводитъ къ программѣ реформъ, которыя, въ сущности говоря, вовсе не имѣютъ такого разрушительнаго характера, и изъ которыхъ многія вполнѣ осуществимы въ рамкахъ существующаго строя. Леруа считаетъ свои мысли, повидимому, гораздо болѣе революціонными, чѣмъ онѣ суть на самомъ дѣлѣ.

должны смѣшивать его съ кризисомъ государства вообще, если о таковомъ можно говорить, — съ анархической переоцѣнкой государственныхъ идей. Если острее анархической критики устремляется, прежде всего, въ сторону парламентаризма, — это обстоятельство какъ разъ склоняетъ думать, что парламентарный строй представляетъ наиболѣе передовую государственную организацію современнаго культурнаго человѣчества.

Точно такъ же для насъ не можетъ представлять интереса критика парламентаризма, исходящая изъ отрицанія представительнаго строя вообще, или изъ отрицанія проблемы правового государства. Если абсолютизмъ возможенъ и желателенъ на всѣхъ ступеняхъ общественной культуры, если человѣчество, какъ думалъ Ренанъ, дѣйствительно имѣетъ всѣ мотивы ввѣрить заботу о своихъ дѣлахъ мудрымъ и просвѣщеннымъ олигархамъ, то, естественно, парламентаризмъ способенъ вызвать къ себѣ только отрицательное отношеніе: вѣдь онъ и представляетъ изъ себя именно послѣдовательный конституціонализмъ. Но здѣсь уже начинается вѣковой споръ о цѣнности авторитета и свободы. Исходитъ ли критика парламентаризма отъ защитниковъ абсолютизма, стоящихъ на почвѣ божественнаго права, или на почвѣ сочувствія — инстинктивнаго или сознательнаго — просто къ власти неограниченной, къ potestas legibus soluta, къ постоянной диктатурѣ, или на почвѣ романтическаго отрицанія необходимости правовыхъ гарантій вообще, — она должна быть здѣсь оставлена въ сторонѣ. Если теократія, государственный позитивизмъ и политическая романтика такъ согласны въ своемъ отрицаніи, то именно потому, что парламентаризмъ особенно наглядно воплощаетъ правовое верховенство. Смыслъ его совершенно противоположенъ и славянофильской формулѣ, предоставлявшей «землѣ» совѣтъ, и формулѣ Сіеса: власть — сверху, довѣріе — снизу; въ парламентаризмѣ самая власть представляется основанной на довѣріи. Наконецъ, намъ приходится проходить мимо всякаго рода аргументовъ относительно понижающаго дѣйствія толпы и многолюдства, относительно антикультурныхъ потенцій демократіи[1]). Опять-таки, возраженіе или обвиненіе здѣсь ставится гораздо шире; оно направлено противъ представительныхъ учрежденій вообще, противъ демократизаціи государственнаго строя, которая сама есть лишь одна сторона демократизаціи общественной жизни со всѣми ея соціальными и культурными основами.

[1]) Среди обширной литературы можно отмѣтить, напр., Delafosse, Psychologie du député: авторъ характеризуетъ современныя представительныя собранія, какъ проявленіе «господства зависти» — коренной черты демократіи.

Въ критикѣ парламентаризма насъ можетъ интересовать лишь кругъ мыслей, не обращенныхъ въ сторону ни абсолютизма ни анархіи. Признавая, что представительный строй характеризуетъ современное цивилизованное государство, какъ нужно отнестись къ возраженіямъ и сомнѣніямъ въ жизнеспособности и правовой цѣнности парламентаризма, которыя исходятъ отъ людей, согласныхъ съ первымъ признаніемъ?

Еще менѣе кризисъ парламентаризма можетъ быть смѣшиваемъ съ тѣмъ кризисомъ, который переживается въ настоящее время въ области права вообще. Мы хотѣли бы здѣсь отослать читателя къ замѣчательной работѣ П. И. Новгородцева: «Кризисъ современнаго правосознанія», которая даетъ яркую картину и глубокій анализъ этого явленія. По словамъ автора, «старыя формулы и формы, старыя вѣрованія, заимствованныя еще отъ XVIII вѣка, не удовлетворяютъ никого болѣе: тамъ и здѣсь высказываются новыя требованія, чувствуется потребность новыхъ началъ; но эти требованія и начала не только не сложились въ цѣльную теорію, но и самая почва для нихъ не расчищена ниспровергающей критикой старыхъ понятій. Однако съ разныхъ сторонъ и въ различныхъ формахъ все яснѣе и яснѣе обозначаются признаки и предвѣстники новыхъ ученій, которыя несутъ съ собой выходъ изъ кризиса современнаго правосознанія. Какъ и слѣдуетъ ожидать, этотъ кризисъ не означаетъ полнаго отреченія отъ старыхъ основъ. Идея права остается попрежнему непоколебимой, но содержаніе ея расширяется, и ея основныя требованія представляются гораздо болѣе сложными и высокими. Новыя перспективы открываются впереди, и базисъ, который представлялся достигнутымъ, оказался не болѣе, какъ временной остановкой на пути вѣчныхъ исканій». Идея права остается непоколебленной, кризисъ не заканчивается торжествомъ грубой силы или анархическихъ идеаловъ, но правовая проблема на нашихъ глазахъ чрезвычайно осложняется. Мы не имѣемъ возможности остановиться на симптомахъ этого: на возрожденіи естественнаго права, на глубокомъ интересѣ къ психологическому анализу правовыхъ переживаній (Петражицкій), на ученіяхъ о солидарности (хотя бы у Дюги), на отрицаніи того наивнаго юридическаго реализма, который видитъ въ юридическихъ конструкціяхъ не извѣстные методологически полезные вспомогательные пріемы, а нѣчто объективно существующее. Всюду идетъ напряженная работа мысли — разрушительная и созидательная.

Но дѣло не исчерпывается этимъ. Въ кризисѣ правосознанія есть много общаго съ кризисами, которые переживали или переживаютъ другія цѣнности: обычно они связывались съ тѣмъ, что дан-

ной цѣнности предъявлялись требованія, удовлетворить которыхъ она не можетъ. Мысль о банкротствѣ науки, съ торопливымъ злорадствомъ высказанная Брюнетьеромъ, какъ бы предполагала, что наука берется разрѣшить всѣ тайны бытія. Всякая преувеличенная вѣра приводитъ къ кризису: люди видятъ, что они не получаютъ ожидаемаго отвѣта. Когда въ памяти хранятся теоретико-познавательные предѣлы научнаго мышленія и не стирается грань, отдѣляющая его отъ религіи и метафизики, то и опасность «кризиса науки» исчезаетъ. Кризисъ правосознанія также въ извѣстномъ смыслѣ есть разрушеніе вѣры въ безграничную творческую мощь правовыхъ нормъ. Мы имѣемъ очень сильную защиту права, какъ элемента человѣческой культуры (Іерингъ, Петражицкій), но эта защита обречена на неуспѣхъ, разъ она заранѣе не ставитъ опредѣленныхъ границъ роли права. Предпосылки его уходятъ въ область морально-философскую или, можетъ-быть, морально-религіозную; съ другой стороны, дѣйствіе правовыхъ нормъ никогда не можетъ замѣнить жизненнаго вліянія моральныхъ чувствованій — долга и справедливости, симпатіи и преданности, безкорыстія и самоотверженія, — безъ которыхъ самыя строгія рамки права оказались бы не въ состояніи предупредить полнаго общественнаго распада.

Все это относится къ праву вообще и особенно къ нормамъ, регулирующимъ дѣятельность учрежденій. Здѣсь особенно виденъ шагъ впередъ, сдѣланный европейской мыслью съ XVIII вѣка. Мы весьма далеки отъ той вѣры во всемогущество учрежденій, которая объединяла и сторонниковъ просвѣщеннаго абсолютизма и защитниковъ послѣдовательнаго осуществленія началъ народнаго суверенитета. Мы не сохранили того механическаго взгляда на общество, какъ сумму приблизительно одинаковыхъ единицъ, ни отвлеченнаго воззрѣнія на единство и неизмѣнность человѣческой природы, которыя были предпосылками этой вѣры; мы знаемъ, наконецъ, что роль безсознательнаго въ личной и соціальной жизни безконечно обширнѣе, чѣмъ думали объ этомъ мыслители вѣка просвѣщенія, и безконечно осложняетъ задачи, которыя открываются передъ законодателемъ и правителемъ. Политическій оптимизмъ, рождающійся на почвѣ вѣры во всемогущество сознательной дѣятельности людей, чуждъ современности. Но эта вѣра въ самодовлѣющую способность учрежденій создавать общественное благо возрождается періодически — возрождается во время всякаго крупнаго политическаго перелома, когда общество такъ напряженно воспринимаетъ контрастъ стараго и новаго порядка, и этотъ контрастъ все заслоняетъ. Мы видѣли это и въ недавніе бурные годы русскаго движенія.

Всякое подобное возрожденіе приводитъ къ кризису, ибо новыя формы всегда приносятъ меньше, чѣмъ отъ нихъ ожидаютъ.

Въ этомъ смыслѣ можно говорить о кризисѣ всѣхъ политическихъ институтовъ, въ которыхъ усматривался магическій ключъ къ пересозданію жизни общества. Стоитъ сравнить всеобщее избирательное право, какъ оно рисовалось въ сознаніи англійскихъ чартистовъ и французскихъ республиканцевъ эпохи іюльской монархіи, и какъ оно оцѣнивается при свѣтѣ современнаго опыта[1]). Мы далеки отъ мысли, что the people can do no wrong, и мы знаемъ, насколько всеобщее избирательное право не предупреждаетъ торжества узкихъ и своекорыстныхъ классовыхъ интересовъ, какъ оно можетъ оказаться орудіемъ въ рукахъ у самой безпринципной демагогіи, можетъ и прокладывать путь безотвѣтственному деспотизму. Мы знаемъ и предѣлы тѣхъ ожиданій, которымъ въ состояніи удовлетворять всеобщее избирательное право, и преломленіе его въ различной исторической средѣ. Еще менѣе можно придавать какое-нибудь преувеличенное значеніе какимъ-нибудь техническимъ усовершенствованіямъ всеобщаго права, какъ введеніе выборовъ по спискамъ (scrutin de liste) и пропорціональное представительство. Трудно себѣ представить теперь энтузіазмъ, съ которымъ смотрѣлъ Милль на пропорціональное представительство, какъ на вѣрное средство какой-то организаціи справедливости въ политикѣ[2]). То же самое можно сказать, напримѣръ, по поводу программы, которую излагаетъ Бенуа въ своей книгѣ La crise de l'état moderne: не оцѣнивая по существу представительства интересовъ, можно сказать, что и здѣсь, путемъ чисто технической перемѣны, Бенуа предполагаетъ достигнуть цѣлей полнаго перерожденія французской демократіи — не только въ ея внѣшнихъ средствахъ, но и въ ея руководящихъ мысляхъ и настроеніяхъ. Не меньшее разочарованіе ожидаетъ и тѣхъ, которые, замѣчая несоотвѣтствіе между практикой всеобщаго избирательнаго права и демократическими программами, рекомендуютъ переходъ къ референдуму и другимъ институтамъ непосредственной демократіи. Опытъ Швейцаріи ясно показалъ, что и здѣсь форма далеко не адэкватна содержанію: обывательскій консерватизмъ, страхъ передъ новшествами вообще и особенно передъ такими, которыя связаны со значительными расходами, можетъ здѣсь сказываться съ чрезвычайной силой. То же самое приходится сказать о децентрализаціи и федерализмѣ, въ которыхъ многіе усматривали вѣрное средство обезпечить справедли-

[1]) С. Котляревскій, Ламеннэ, с. 455.
[2]) On representative government, ch. VII.

вость относительно національнаго меньшинства, вообще расширить элементы свободы и общественнаго самоуправленія: достаточно вспомнить объ американскихъ южныхъ штатахъ, гдѣ борьба съ централизаціей неразрывно была связана съ борьбой за сохраненіе рабства. То же примѣнимо и къ институту, пустившему такіе глубокіе корни въ европейскомъ правосознаніи, какъ судъ присяжныхъ: оказывается, и этотъ «судъ народной совѣсти» можетъ превращаться въ орудіе классовой, политической, національной и вѣроисповѣдной ненависти, и онъ можетъ отражать на себѣ грубѣйшіе предразсудки и мстительные инстинкты.

Надо правильно понять смыслъ этихъ «кризисовъ», хотя бы для того, чтобы ихъ преодолѣть. Всеобщее избирательное право остается все-таки основой представительства, наиболѣе отвѣчающей справедливости и наиболѣе способной отражать самые существенные интересы націи, а пропорціональность выборовъ даетъ важныя гарантіи меньшинству. Референдумъ сохраняетъ свое значеніе средства политическаго воспитанія массъ. Федерализмъ, понимая это слово въ широкомъ смыслѣ не опредѣленной юридической формы, а извѣстнаго уклона въ государственномъ устройствѣ страны, попрежнему даетъ возможность примирить интересы силы и могущества государства въ его цѣломъ съ самобытнымъ развитіемъ его частей. Наконецъ, судъ присяжныхъ, при всѣхъ его недостаткахъ, сохраняетъ не только свой характеръ важной политической гарантіи, но и форму, въ наибольшей степени отвѣчающую интересамъ правосудія, поскольку послѣднее опирается на правосознаніе народное. Всѣ эти институты выдерживаютъ критическую переоцѣнку и выносятъ изъ нея положеніе, можетъ-быть, не столь блистательное, какъ то, которое имъ ранѣе отводилось въ экономикѣ человѣческаго общества, но болѣе прочное. Обобщивъ это, можно сказать и о самомъ правовомъ государствѣ. Никакая механика учрежденій, хотя бы она использовала результаты вѣкового политическаго опыта и хотя бы она была построена на строго-правовыхъ началахъ, не можетъ устранить необходимости извѣстныхъ внутреннихъ внѣправовыхъ переживаній въ общественной средѣ, какъ и не можетъ замѣнить дѣйствія экономическихъ силъ. Прочность самой демократизаціи общества, какъ это глубокомысленно выяснилъ уже Токвиль, неразрывно связана съ факторами морально-психологическими. И если признавать, что основныя положенія соціализма суть завершенія послѣдовательной демократизаціи, то едва ли кто-нибудь въ настоящее время можетъ думать, что для осуществленія этихъ положеній достаточно тѣхъ или другихъ перемѣнъ въ политическомъ механизмѣ, что они могутъ

воплотиться въ жизни безъ коренныхъ предварительныхъ измѣненій въ хозяйственномъ строѣ и, несомнѣнно, еще болѣе глубокихъ психологическихъ перемѣнъ. Никогда мы не сознаемъ съ большей ясностью предѣловъ воздѣйствія государственныхъ учрежденій на общественные порядки, какъ имѣя передъ глазами институты, которые представляютъ изъ себя послѣднее слово человѣческаго творчества въ области политическаго искусства и государственнаго права. И лишь рѣшимость не требовать отъ этихъ институтовъ выполненія функцій, имъ не свойственныхъ, предохраняетъ отъ разочарованія и его плодовъ — аполитизма и анархизма.

Намъ остается указать еще на одинъ родъ возраженій, которыя, несмотря на свою софистическую сущность, часто обладаютъ нѣкоторой видимой убѣдительностью. Мы имѣемъ въ виду тѣхъ, кто, высказываясь, повидимому, противъ парламентаризма, высказываются, въ сущности, противъ взгляда, будто онъ достаточенъ для установленія правового порядка. Такія возраженія особенно распространены во Франціи, но они основаны на явномъ недоразумѣніи. Парламентаризмъ, конечно, не устраняетъ жизненной важности широкаго мѣстнаго самоуправленія и правильной постановки отвѣтственности администраціи. Если административная юстиція во Франціи менѣе соотвѣтствуетъ современнымъ идеямъ относительно правового государства, чѣмъ единство судебной власти въ Англіи, при чемъ тутъ парламентаризмъ? Когда Жезъ указываетъ, что «политическая отвѣтственность министровъ и іерархическій контроль не представляютъ никакой серіозной гарантіи для безпристрастнаго и цѣлесообразнаго подбора служащихъ», онъ въ нѣсколько утрированной формѣ только напоминаетъ о необходимости иныхъ гарантій[1]). Примѣръ Англіи такъ же хорошо доказываетъ полную совмѣстимость подобныхъ гарантій съ парламентаризмомъ, какъ примѣръ Америки — полную возможность самой беззастѣнчивой партійности въ этомъ отношеніи и при отсутствіи парламентаризма. Вполнѣ произвольно поэтому сужденіе Леруа, будто «парламентъ, судъ, административное управленіе составляютъ систему, всѣ части которой связаны между собой: ихъ можно перемѣщать, но нельзя надѣяться уничтожить недостатки одной части, не разрушая всей системы»[2]). Совершенно неправильно мыслить современный государственный механизмъ, какъ нѣкій «bloc», который можетъ быть лишь принятъ или отвергнутъ въ цѣломъ; практически этотъ взглядъ можетъ вести лишь къ безконеч-

---

[1]) Notes de jurisprudence въ Revue du droit public, 1904, p. 520.

[2]) Эволюція государственной власти, с. 75.

нымъ задержкамъ въ самыхъ необходимыхъ реформахъ даннаго механизма. Именно гибкость парламентарной системы и ея способность приспособляться къ самымъ различнымъ потребностямъ соціальной среды дѣлаютъ при ней вполнѣ возможнымъ цѣлый рядъ частныхъ измѣненій и улучшеній[1]).

Такимъ образомъ, поле вопроса весьма суживается, и дается возможность, оставляя въ сторонѣ кризисъ права или государства, или конституціоннаго государства, говорить лишь о дѣйствительномъ или мнимомъ кризисѣ той парламентарной системы, которую традиціонное государственное право противопоставляетъ системѣ дуалистической и американской. И здѣсь, собирая всѣ возраженія, въ которыхъ не всегда отчетливо различается точка зрѣнія de lege ferenda и de lege lata, мы можемъ пріурочить ихъ къ двумъ группамъ. Во-первыхъ, парламентаризмъ, — часто утверждаютъ — неспособенъ создать сильное правительство: на немъ лежитъ слишкомъ глубокій отпечатокъ партійной борьбы, хрупкія партійныя комбинаціи никогда не даютъ власти увѣренности въ завтрашнемъ днѣ — и это сказывается тѣмъ сильнѣе, чѣмъ шире раскрыты двери политической жизни для массъ, не подготовленныхъ и приносящихъ съ собой лишь свои классовыя вожделѣнія[2]). Особенно болѣзненно это отсутствіе необходимой самостоятельности правительственной власти сказывается тамъ, гдѣ затрогиваются не столько непосредственные, реальные интересы современнаго поколѣнія, сколько длительные интересы страны въ ея историческомъ преемствѣ — благо грядущихъ поколѣній. При парламентаризмѣ трудно подняться надъ горизонтомъ сегодняшняго дня, и общество слишкомъ привыкаетъ смотрѣть на власть, какъ на партійную добычу, слишкомъ мало представляетъ ее себѣ, какъ государственную функцію. Словомъ, парламентаризмъ оказывается неспособнымъ обезпечить авторитетную власть.

Другія возраженія исходятъ, обычно, отъ представителей противоположнаго политическаго и соціальнаго міросозерцанія; они основаны на предполагаемомъ несоотвѣтствіи парламентаризма съ демократизаціей европейскихъ обществъ. Современный парламентаризмъ создаетъ извѣстную политическую олигархію, которая замѣтна даже среди соціалистическихъ партій. Отвѣтственность депутатовъ передъ своими избирателями стала фикціей, и благодаря этому не образуется живого чувства связи представляющаго и представляемыхъ. Тонкая

---

[1]) Во всякомъ случаѣ, onus probandi долженъ здѣсь лежать на противникахъ парламентаризма.

[2]) Характерно у Lecky, Democracy and Liberty, v. I, p. 248.

игра парламентарнаго равновѣсія превращается въ какую-то самодовлѣющую цѣль, а непосредственныя потребности массъ остаются въ тѣни. Выводъ одинъ: необходима дѣйствительная демократизація, при которой и парламентъ и правительство органически связаны съ этими потребностями и въ удовлетвореніи ихъ видятъ свое raison d'être[1]). Эти двѣ группы возраженій серіозны потому, что онѣ основаны на признаніи дѣйствительныхъ потребностей общественной среды и не связаны съ утопическими представленіями и стремленіями разрушить современный государственный порядокъ или возстановить абсолютизмъ[2]).

Переходя къ утвержденіямъ перваго рода, мы, прежде всего, дѣйствительно должны признать одинъ капитальный фактъ — наличность того запроса на сильное правительство, который отличаетъ собой современную жизнь. Онъ объясняется, конечно, цѣлымъ рядомъ моментовъ: ростомъ государственной территоріи и населенія, усложненіемъ общественной жизни, болѣе напряженной борьбой за существованіе и за преобладаніе, которую ведутъ различныя народности, наконецъ, прежде всего — расширеніемъ самыхъ государственныхъ цѣлей. Современное законодательство и современное государственное хозяйство предъявляютъ въ этомъ отношеніи чрезвычайно высокія требованія не только къ опытности, знанію и талантливости носителей государственной власти, но и къ ея энергіи. Но именно здѣсь приходится встрѣчаться съ однимъ до крайности упорнымъ и живучимъ предразсудкомъ, противъ котораго предостерегалъ еще въ началѣ XIX вѣка Де-Местръ, — предразсудкомъ, будто сильная власть есть произвольная и безотвѣтственная власть. Этотъ взглядъ образовался подъ впечатлѣніями абсолютизма, и сохранился, какъ пережитокъ, въ конституціонную эпоху. Между тѣмъ въ исторіи странъ съ парламентарнымъ режимомъ мы именно находимъ ясное опроверженіе подобной обманчивой связи.

Обратимся къ Англіи. Уже Бэджготъ, написавшій свою замѣчательную книгу наканунѣ осуществленія избирательной реформы 1867 года и, какъ справедливо напоминаетъ Іеллинекъ, отдѣленный отъ насъ промежуткомъ времени, видѣвшаго чрезвычайно суще-

---

[1]) Соціалистъ Фурнье, соглашаясь, что во Франціи «la démocratie règne jusqu'à l'oppression», прибавляетъ: «mais elle n'est pas encore organisée». La revue hebdomaire, 1908, № 22.

[2]) Эти два типа возраженій могутъ, естественно, совмѣщаться: парламентаризмъ создаетъ безпринципную и притязательную олигархію представителей народа, и въ то же время эти представители заражены всѣми пороками охлократіи.

ственныя перемѣны въ дѣятельности англійскаго парламентаризма,— уже Бэджготъ видѣлъ центръ его тяжести не въ палатѣ общинъ, а въ кабинетѣ. Правда, кабинетъ, по Бэджготу, есть лишь самая важная изъ парламентскихъ комиссій, въ которую выбираются люди, пользующіеся наибольшимъ довѣріемъ, но въ этомъ выборѣ и заключается главная парламентская функція. «Нашъ первый министръ отличается отъ американскаго: онъ не избирается непосредственно, его выбираютъ представители народа. Это — случай двухстепенныхъ выборовъ. Законодательное собраніе, избранное для законодательной работы, фактически считаетъ главнымъ своимъ дѣломъ созданіе исполнительной власти и надзоръ за ней»[1]). Сопоставляя англійскую и американскую систему созданія правительства, Бэджготъ настаиваетъ на качествахъ первой: она отличается гораздо большей гибкостью, выдвигаетъ правительство, подходящее къ минутѣ, срокъ дѣятельности котораго не связанъ опредѣленными датами. «Крупныя достоинства, повелительная воля, рѣшительная энергія, пылкій характеръ — все это годится для великихъ кризисовъ, а въ мирное время не нужно и затруднительно. Для повседневной политики лордъ Ливерпуль лучше Чатама, а Людовикъ-Филиппъ много лучше Наполеона. Міръ такъ устроенъ, что во время внезапной бури намъ часто нужно бываетъ смѣнить кормчаго — замѣнить лоцмана, годнаго во время штиля, лоцманомъ, способнымъ провести корабль во время шторма. Въ Англіи было такъ мало катастрофъ съ тѣхъ поръ, какъ наша конституція достигла зрѣлости, что мы едва ли можемъ оцѣнить это скрытое ея достоинство. Намъ не нуженъ былъ для руководства революціей Кавуръ — народный предводитель, болѣе другихъ пригодный для великаго дѣла и потому естественнымъ и законнымъ образомъ ставшій правителемъ. Но даже въ Англіи недавно, во время крымскихъ затрудненій, едва не превратившихся въ неожиданный серіозный кризисъ, мы воспользовались принадлежащей намъ властью. Мы дали отставку кабинету Абердина, быть можетъ, наиболѣе способному изо всѣхъ, имѣвшихся у насъ со времени акта о реформѣ 1832 года. Кабинетъ этотъ могъ превосходно справиться со всякими затрудненіями, кромѣ предстоящихъ. Мы выбрали на его мѣсто государственнаго человѣка, обладавшаго нужнымъ тогда достоинствомъ: опираясь на непоколебимую силу Англіи, нападать, не раздумывая и биться безъ удержу. Мы прогнали квакера и взяли кулачнаго борца — говорили въ это время»[2]). Это — важнѣйшая функція

---

[1]) С. 72.

[2]) С. 90; ср. у Wilson, Le gouvernement congressionnel, p. 263.

палаты; въ сравненіи съ нею законодательная ея работа имѣетъ гораздо болѣе второстепенное значеніе, какъ и въ самой жизни страны ежедневное управленіе важнѣе, чѣмъ созданіе новыхъ законодательныхъ нормъ: періоды, когда все вниманіе народной мысли занято устраненіемъ законодательныхъ неустройствъ — періоды все же исключительные. Конечно, палата общинъ не только выбираетъ правительство — она и контролируетъ его, но этотъ контроль вовсе не проникнутъ мелочной придирчивостью, ревнивымъ отношеніемъ къ власти. Не даромъ Бэджготъ такъ настаиваетъ на извѣстныхъ чертахъ англійскаго національнаго характера — его способности широко оказывать довѣріе, свободѣ отъ безотчетной подозрительности, его спокойномъ и трезвомъ взглядѣ на задачи власти. Все это создаетъ правительству очень широкій просторъ и возможность себя проявить.

Такой характеръ носила англійская конституція уже сорокъ лѣтъ тому назадъ. Съ тѣхъ поръ произошла капитальная реформа англійскаго избирательнаго права, выдвинуты были новыя проблемы внѣшней политики Англіи — проблемы имперіализма, чрезвычайно расширена сфера государственнаго вмѣшательства, законодательной регламентаціи; наконецъ, измѣнилась и внутренняя работа парламента — наказъ отчасти подъ вліяніемъ обструкціи былъ измѣненъ въ духѣ сокращенія правъ меньшинства. На ряду съ этими перемѣнами въ парламентѣ и за его стѣнами, за счетъ его постоянно усиливается кабинетъ. Если герцогъ Девонширскій въ своей рѣчи въ 1893 г. могъ говорить о всемогуществѣ парламента, «который прямо управляетъ Англіей, Шотландіей и Ирландіей», то это было скорѣе изображеніе классической теоріи виговъ, чѣмъ англійской дѣйствительности. Лоу, особенно ярко обрисовавшій новыя черты въ англійскомъ парламентаризмѣ, напоминаетъ, насколько для настоящаго времени неточно обозначеніе нижней палаты и парламента вообще законодательными органами[1]). Меньшинство палаты, ея оппозиціонная часть, не принимаетъ никакого участія въ проведеніи законовъ; никакой законопроектъ, не исходящій отъ министерской инициативы, почти не имѣетъ шансовъ увидѣть свѣта. По словамъ Редлиха, давшаго исчерпывающую монографію о парламентскомъ правѣ и техникѣ въ Англіи, кабинету принадлежитъ почти неограниченное распоряженіе парламентскимъ временемъ и работой: условіями наказа иниціатива простыхъ депутатовъ сведена почти

---

[1]) The Governance of England, p. 65 etc.; ср. аналогичный отзывъ Гладстона, относящійся еще къ 1878 г., въ Gleanings of past years, v. I, p. 224.

что къ нулю[1]). Резолюціи палаты общинъ относительно введенія діэтъ для депутатовъ или относительно уничтоженія палаты лордовъ были чисто академическими демонстраціями, которыя игнорировались правительствомъ. Въ 1902 г. палата общинъ приняла значительнымъ большинствомъ во второмъ чтеніи билль о разрѣшеніи браковъ съ сестрой умершей жены; министерство этого билля не поддержало, и онъ не пошелъ дальше. И уже много десятилѣтій путемъ частной иниціативы не проводился ни одинъ билль, подобный биллю 1825 г. объ уничтоженіи правоограниченій, падавшихъ на католиковъ, возбужденному по иниціативѣ депутата Бердетта. Если бы кабинетъ непосредственно избирался населеніемъ, говоритъ Лоу, законодательная дѣятельность его отъ этого мало бы измѣнилась. Палата общинъ называется хранительницей національныхъ финансовъ; но она легально лишена бюджетной иниціативы, ея права ограничены существованіемъ консолидированнаго фонда. Отказъ въ требуемыхъ средствахъ, — эта, по словамъ Энсона, послѣдняя санкція неодобренія, высказываемаго министерству, превратилась въ фикцію. Съ осложненіемъ и ростомъ бюджета парламентскій контроль занимаетъ все меньшее мѣсто[2]). Наконецъ, контроль вообще за дѣятельностью правительства, какъ его, напримѣръ, представлялъ себѣ Милль, становится все труднѣе: возможность для отдѣльныхъ членовъ провести резолюцію, заключающую въ себѣ оцѣнку поведенія правительства въ томъ или другомъ вопросѣ, едва ли менѣе ограничена, чѣмъ законодательная иниціатива[3]). Понятно, что случаи паденія министерства вслѣдствіе пораженія его въ парламентѣ, а не на выборахъ, такъ уменьшились за вторую половину XIX вѣка.

Все, что теряется парламентомъ, пріобрѣтается министерствомъ. Въ 1902 году лордъ Сесиль сдѣлалъ чрезвычайно характерное признаніе при защитѣ нѣкоторыхъ измѣненій въ регламентѣ палаты общинъ. «Мы часто слышимъ о нарушеніи правъ отдѣльныхъ членовъ парламента, и нельзя отрицать, что происходитъ перемѣщеніе политической власти отъ палаты общинъ къ кабинету. Почему же внѣ этихъ стѣнъ никто не заботится о правахъ отдѣльныхъ членовъ? Вслѣдствіе глубоко укоренившагося чувства, что палата есть учре-

[1]) Redlich, Recht und Technik des englischen Parlamentarismus, S. 546—547. Соотвѣтственныя статьи наказа, принятыя 11 апрѣля 1902 г. въ собраніи — Moreau et Delpech, Les règlements des assemblées législatives, v. I, p. 262; Putney, The working constitution, p. 201.

[2]) Связь бюджета съ политической жизнью Англіи у Buxton, Finance and politics, p. VIII.

[3]) Объ ограниченіяхъ интерпелляцій — Hatschek, Das Interpellationsrecht, S. 44.

жденіе, которое перестало пользоваться особымъ авторитетомъ и особенно высокой репутаціей, и что если лучшее учрежденіе, кабинетъ, ограничиваетъ права худшаго (when a better institution the Cabinet encroaches upon the rights of worse one),—это мало интересуетъ страну»[1]). Такія слова звучатъ настоящимъ Contempt of Parliament и, конечно, совершенно несовмѣстимы съ традиціоннымъ піэтетомъ, который окружаетъ парламентскія учрежденія; но они не вызывали никакого особаго негодованія. Всѣ нити законодательной работы находятся въ рукахъ кабинета: ему принадлежитъ не только инициатива, но и направленіе, и принципъ его отвѣтственности въ сферѣ законодательной, которая въ началѣ XIX вѣка почти отсутствуетъ, въ настоящее время общепризнанъ. Министерство принимаетъ за вотумъ недовѣрія не только отклоненіе его законопроекта — само собой разумѣется, если послѣдній представляетъ извѣстную политическую серіозность, — но и сожалѣніе палаты, что такой-то законопроектъ не внесенъ. Въ 1886 г. паденіе министерства Сольсбери было вызвано поправкой, принятой при обсужденіи отвѣтнаго адреса на тронную рѣчь и выражающей сожалѣніе, что въ этой рѣчи не возвѣщалось никакихъ мѣръ, имѣющихъ цѣлью надѣленіе сельскихъ рабочихъ землей. Но сообразно съ этимъ фактическое пользованіе со стороны парламента его правомъ вносить поправки въ законопроектъ все уменьшается[2]). Огромное значеніе пріобрѣтаетъ министерское право роспуска палаты — право, которое для депутатовъ является своеобразнымъ дамокловымъ мечомъ, тѣмъ болѣе что министерство всегда имѣетъ возможность выбрать наиболѣе благопріятный моментъ для роспуска. Иногда послѣдній не вызывается даже какими-либо разногласіями съ палатой: въ 1900 г. министерство Сольсбери-Чемберлена пользовалось полной поддержкой палаты, и тѣмъ не менѣе оно ее распустило, не желая упускать момента націоналистическаго подъема, вызваннаго войной съ бурами.

Все это непохоже на обычный образъ парламентскаго министерства — покорнаго слуги у палаты. И насъ не удивитъ, что въ послѣднее время англійскіе кабинеты становятся чуть ли не болѣе прочными, чѣмъ палаты: они уходятъ лишь при опредѣлившемся разногласіи ихъ съ господствующими въ странѣ настроеніями. Рядомъ съ этимъ происходитъ характерный процессъ среди самого кабинета. Постепенно онъ становится все многочисленнѣе — съ 7 членовъ въ XVIII вѣкѣ онъ возросъ до 20 въ 1900 г.; и это содѣйствуетъ образованію того, что Лоу называетъ кабинетомъ въ кабинетѣ. Все

[1]) Low, p. 79.
[2]) Lowell, The Government of England, v. I, p. 317.

здѣсь группируется вокругъ перваго министра, и когда этотъ постъ занятъ человѣкомъ, дѣйствительно выдающимся и энергичнымъ, его могущество можетъ возрасти до чрезвычайности. Въ этомъ же направленіи дѣйствуетъ организація англійскихъ партій, которая даетъ ихъ лидерамъ такія обширныя средства парламентскаго и внѣ парламентскаго воздѣйствія[1]). Компетенція перваго министра охватываетъ всѣ стороны государственной жизни Англіи[2]). Образуются настоящія диктатуры, примѣры которыхъ были даны Питтомъ, Пилемъ, Пальмерстономъ, Дизраэли, Гладстономъ. Парламенты 1841, 1857, 1880 гг. — это, по выраженію Бутми, не столько парламенты съ большинствомъ виговъ, сколько парламенты Пиля, Пальмерстона, Гладстона. «Демократія выродилась въ автократію», жаловался въ 1904 г. депутатъ оппозиціи Лауренсъ Уольтеръ на безмѣрно возрастающее могущество перваго министра. По словамъ Дайси, «можно себѣ представить, что придетъ время, когда, несмотря на то, что всѣ формы англійской конституціи останутся неизмѣнными, англійскій первый министръ будетъ такъ же избираться всенародной подачей голосовъ, какъ и американскій президентъ». Самые выборы въ Англіи часто принимаютъ характеръ опроса націи — не столько объ ея отношеніи къ тому или другому законодательному вопросу, сколько въ цѣляхъ провѣрки ея мнѣнія о людяхъ, стоящихъ у кормила правленія: это выборы за или противъ Дизраэли, Гладстона, Чемберлена. И совершенно естественно: глава современнаго англійскаго кабинета есть одинъ изъ людей, обладающихъ наибольшей реальной властью на земномъ шарѣ. На почвѣ этой диктаторской власти «вождя» слагается и характерное къ нему отношеніе, которое Бутми въ своей блестящей книгѣ о политической психологіи англичанъ называетъ андролатріей[3]). Эта диктатура не подрывается перемѣной взглядовъ вождя, самой радикальной; англійскіе государственные люди не боятся быть непослѣдовательными — можно сказать, политическая карьера многихъ изъ нихъ есть цѣпь непослѣдовательностей, но именно здѣсь лучше всего обнаруживается та сила, которой въ Англіи обладаетъ національное довѣріе. Въ коллективной отвѣтственности кабинета, какъ цѣлаго, группирующагося вокругъ премьера, растворяется

---

[1]) Ostrogorski, La démocratie et les parties politiques, v. I, p. 195; cp. Redlich, S. 157.

[2]) То пониманіе функцій перваго министра, которое мы встрѣчаемъ въ мемуарахъ Роберта Пиля — приведено у Courtney, The working constitution of the United Kingdom, p. 132—133 — въ настоящее время общепризнано.

[3]) Essai d'une psychologie politique du peuple anglais, p. 228.

индивидуальная отвѣтственность каждаго отдѣльнаго министра[1]). Возможно ли говорить послѣ этого, что парламентаризмъ ведетъ въ Англіи къ ослабленію правительственной власти? Какъ далеко должны мы спуститься въ глубь англійской исторіи — къ Кромвелю, къ Тюдорамъ, къ Вильгельму Завоевателю, — чтобы найти такую энергію и концентрацію?

Но, быть можетъ, Англія представляетъ въ этомъ случаѣ примѣръ исключительности: мы такъ привыкли встрѣчать ссылки на ея самобытность и своеобразіе? Лучшій способъ провѣрить тенденціи, наблюдаемыя въ новѣйшей исторіи англійскаго кабинета — сравнить ихъ съ тѣмъ, что̀ дѣлается по другую сторону Ла-Манша. Во Франціи есть много условій, отъ которыхъ мы могли бы ожидать дѣйствія въ противоположномъ направленіи. Прежде всего, здѣсь существуетъ традиція извѣстнаго недовѣрія къ исполнительной власти — традиція стремиться къ обращенію ея въ служебное орудіе власти законодательной. Ее питали и воспоминанія о второй имперіи, и соображенія, что при господствующей во Франціи административной централизаціи, правительство, получившее самостоятельность отъ парламента, будетъ имѣть слишкомъ много искушеній злоупотребить своей властью. Въ самой французской конституціи 1875 года и въ первоначальной исторіи ея осуществленія было много неблагопріятнаго для образованія сильной и авторитетной правительственной власти. Конституціи, предоставляя избраніе президента соединенному присутствію палаты депутатовъ и сената, создавала его зависимость отъ парламента — зависимость, не устраняющуюся тѣмъ, что послѣдній дѣйствуетъ здѣсь не какъ парламентъ, а какъ избирательная коллегія[2]). Далѣе, какъ выражается Бартелеми, «первый президентъ республики (Макъ-Магонъ) захотѣлъ дѣйствовать въ качествѣ представителя націи, но онъ не былъ республиканцемъ; первый республиканскій президентъ (Греви) не захотѣлъ дѣйствовать въ качествѣ представителя націи»[3]). Вообще, неудача Макъ-Магона оставила глубокій слѣдъ на всей постановкѣ президентской власти. Право роспуска палаты, являющееся въ Англіи такимъ могущественнымъ средствомъ въ рукахъ министерства, было совершенно скомпрометировано примѣненіемъ его, которое сдѣлалъ Макъ-Магонъ

---

[1]) Послѣдніе случаи выхода въ отставку отдѣльныхъ министровъ подъ вліяніемъ неблагопріятнаго вотума парламента имѣли мѣсто въ 1864 г. (Ловъ) и 1886 г. (лордъ Уэстбёри); ср. Hatschek, B. II, S. 82—83.

[2]) См. у Іеллинека о потенцированныхъ органахъ: Право современнаго государства, гл. XVI, II, I.

[3]) P. 677.

въ 1877 году. Уже тогда депутатъ Марсеръ называлъ роспускъ актомъ, который нарушаетъ права націи, представленной черезъ депутатовъ, въ ея отношеніяхъ съ исполнительной властью. Между тѣмъ функціи палаты депутатовъ становились обширнѣе, чѣмъ можно было ожидать по конституціи, благодаря ослабленію роли сената, благодаря непредвидѣнно широкой компетенціи, которую получила бюджетная комиссія палаты, благодаря вообще парламентской практикѣ. Наконецъ, самое дробленіе, неустойчивость французскихъ партій содѣйствовала той непрочности кабинетовъ, которая характеризуетъ первыя два десятилѣтія третьей республики. Какъ справедливо замѣтилъ Лафитъ, «когда министерство имѣетъ передъ собой организованныя партіи, его положеніе ясно: оно подымается со своей партіей, и падаетъ съ ней. Но если оно должно маневрировать среди группъ, которыя образуютъ между собой непредвидѣнныя комбинаціи, соединяясь или раздѣляясь по своимъ интересамъ и по своимъ страстямъ... министръ все время вынужденъ балансировать на натянутомъ канатѣ»[1]).

Мы уже указывали, насколько современное положеніе измѣнилось, какъ происходитъ концентрація политическихъ группъ, дающая возможность гораздо болѣе длительному и прочному существованію кабинетовъ, и какъ — что еще важнѣе — сама палата начинаетъ относиться къ министерскимъ кризисамъ съ гораздо большей серіозностью, чѣмъ ранѣе. Свалить министерство значитъ принять на себя большую отвѣтственность, которая не можетъ быть принята, такъ сказать, случайно. Сколько разъ за послѣдніе годы значительная часть большинства палаты поступалась своими партійно-програмными положеніями, чтобы не вызывать кризиса! Министерство Вальдекъ-Руссо могло осуществить свою задачу защиты республики только потому, что лѣвое крыло палаты существенно ограничило свои ближайшія стремленія: даже въ столь жгучемъ тогда вопросѣ о реорганизаціи отношеній католической церкви и государства парламентскія группы, поддерживавшія правительство, показали примѣръ политическаго самообладанія и свободы отъ сектантскаго доктринерства. Въ итогѣ можно ли сказать, что французское правительство XX вѣка есть коллегія покорныхъ и пассивныхъ представителей палатскаго большинства, недовѣрчиво и завистливо относящагося ко всякому чужому авторитету? Очевидно, нельзя довѣрять здѣсь тенденціознымъ жалобамъ людей, обвиняющихъ власть въ безсиліи только потому, что они сами не находятся у власти.

---

[1]) P. Lafitte, Le suffrage universel et le régime parlementaire, p. 30.

Дюги приводитъ заявленіе, сдѣланное Комбомъ въ палатѣ депутатовъ въ 1905 г.: «методъ, котораго я держусь, основанъ на полномъ сотрудничествѣ парламентскихъ группъ. Онъ предполагаетъ предварительное соглашеніе между правительствомъ и этими группами: онъ предполагаетъ согласіе чувствъ и взглядовъ, которое дѣлаетъ, въ концѣ концовъ, вполнѣ безразличнымъ, дается ли починъ правительствомъ, или большинствомъ». По словамъ Дюги, это полное непониманіе правительственной миссіи, которая состоитъ именно въ руководствѣ парламентскимъ большинствомъ[1]). Но это былъ личный взглядъ Комба, высказанный при этомъ почти наканунѣ ухода; его преемники имѣли болѣе высокое представленіе о задачахъ правительственной власти. Весьма ярко оно выразилось въ деклараціи, которую сдѣлалъ въ обѣихъ палатахъ 5 ноября 1906 г. Клемансо, и въ словахъ министра Барту, также приведенныхъ у Дюги: «правительство не имѣетъ намѣренія ни въ чемъ отказываться отъ своей инициативы и слагать съ себя никакой отвѣтственности, которая на него падаетъ».

Осуществляется ли это намѣреніе? Достаточно здѣсь назвать имена Вальдекъ-Руссо и Клемансо. Это—не диктатура въ англійскомъ стилѣ, это, во всякомъ случаѣ, — весьма сильная и авторитетная власть, достаточно сильная, чтобы предохранить страну и отъ клерикально-монархической реакціи и отъ соціальной революціи. И если отдѣльные члены палатъ пользуются, въ силу министерскаго регламента, большей, чѣмъ въ Англіи, свободой законодательной инициативы; если палата депутатовъ не лишена, какъ въ Англіи, права увеличивать бюджетныя предложенія, исходящія отъ правительства[2]), — все-таки въ настоящее время всѣ нити законодательной и бюджетной работы находятся въ рукахъ послѣдняго, и перевѣсъ, очевидно, будетъ лишь возрастать по мѣрѣ осложненія этой работы[3]). «Въ дѣйствительности», признаетъ Мишонъ, который вообще отмѣчаетъ многіе недостатки парламентской практики во Франціи, связанные со слишкомъ широкими правами отдѣльныхъ депутатовъ,

---

[1]) Droit constitutionnel, p. 1066.

[2]) Тѣмъ не менѣе и здѣсь, при пересмотрѣ наказа въ 1900 г., (ст. 51-я и 51-я bis, финансовая инициатива палаты депутатовъ подверглась нѣкоторымъ формальнымъ ограниченіямъ: увеличеніе расходовъ не можетъ быть предложено по истеченіи трехъ засѣданій, слѣдовавшихъ за раздачей доклада по данной статьѣ; увеличеніе жалованій, созданіе новыхъ должностей и учрежденій не можетъ быть произведено путемъ поправки или дополнительной статьи къ бюджету.

[3]) Lefebvre, Etudes sur les lois constitutionnelles de 1875, p. 137.

«можно сказать, что министры имѣютъ, по отношенію къ членамъ парламента, настоящую монополію редактированія законовъ. Министерскій порядокъ дня голосуется прежде всѣхъ другихъ — по крайней мѣрѣ, два раза въ недѣлю, не говоря уже о концѣ сессіи и случаяхъ неотложности»[1]). Такимъ образомъ, если французскій парламентаризмъ и не создалъ столь сильнаго правительства, какъ въ Англіи, то все же удѣльный вѣсъ французскаго кабинета въ общей экономіи государственной жизни только возрастаетъ[2]).

Можно было бы продолжить сдѣланную характеристику роста министерской власти примѣрами Бельгіи и Италіи, можно было бы и здѣсь сослаться на парламентскіе наказы, но и сказаннаго достаточно, чтобы признать полную совмѣстимость указаннаго запроса на сильное и авторитетное правительство съ парламентарнымъ строемъ. Можно даже обратить это утвержденіе: самая возможность широкаго распространенія парламентаризма обусловливается подобной совмѣстимостью. Потребность въ сильномъ правительствѣ вызвана всей совокупностью политическихъ, соціальныхъ и культурныхъ условій эпохи; если, тѣмъ не менѣе, мы повсюду видимъ движеніе отъ дуализма къ парламентаризму, а не обратно, — это даетъ намъ достаточно внушительную презумпцію въ пользу тезиса о совмѣстимости.

Но — и здѣсь мы переходимъ ко второй группѣ соображеній — этотъ ростъ министерской власти есть въ то же время ростъ связи правительства съ общественнымъ мнѣніемъ страны. Въ этомъ смыслѣ можно сказать, что парламентаризмъ пріобрѣтаетъ и болѣе авторитарный и болѣе демократическій характеръ. Тѣ, кто критикуютъ парламентаризмъ за его несоотвѣтствіе демократическимъ потребностямъ времени, предлагаютъ различныя поправки. Одни высказываются въ пользу такъ называемаго обязательнаго мандата въ стилѣ Руссо — мандата, который далъ бы возможность избирателямъ

---

[1]) Michon, L'initiative parlementaire, p. 254. Авторъ желалъ бы формальнаго предоставленія финансовой иниціативы исключительно правительству — уже Гамбетта хотѣлъ ввести соотвѣтствующую оговорку при пересмотрѣ конституціи — и усилить участіе въ законодательной работѣ conseil d'état. Ср. правила въ наказѣ Chambre des députés, ch. IV (projets de loi, présentés par le gouvernement и ch. V (propositions de loi provenant de l'initiative parlementaire) въ Règlements, v. II, p. 234—235.

[2]) Вѣроятно, въ настоящее время конфликтъ министерства съ сенатомъ привелъ бы къ иному результату, чѣмъ столкновенія Тирара въ 1890 году и Буржуа въ 1896 году.

дѣйствительнаго контроля надъ ихъ избранниками[1]). Другіе рекомендуютъ ввести институты непосредственной демократіи — референдумъ и народную иниціативу. Послѣдняя мысль высказывалась въ различныхъ странахъ Европы съ парламентарнымъ строемъ въ Англіи, Франціи, Бельгіи[2]). Мы уже указывали, насколько опытъ разсѣялъ преувеличенныя ожиданія, связанныя съ этими институтами: «общая воля», на которой хотѣлъ создать правомѣрную власть Руссо, не раскрывается и въ нихъ. Но въ одномъ отношеніи референдумъ соотвѣтствуетъ общему характеру развитія, переживаемаго современнымъ парламентарнымъ строемъ — соотвѣтствуетъ перемѣщенію политическаго вліянія съ представителей на избирателей. Это—тенденція демократическая не только въ томъ смыслѣ, что она возвращаетъ къ болѣе непосредственному осуществленію «народнаго суверенитета», но и потому, что она связана съ расширеніемъ избирательнаго права, съ тѣмъ фактомъ, что въ современномъ парламентарномъ государствѣ за представителями стоитъ не привилегированная pays légal — не десятки тысячъ избранниковъ соціальной фортуны, а сотни тысячъ и милліоны, составляющіе дѣйствительную страну.

Опять-таки чрезвычайно характерныя явленія встрѣчаемъ мы въ Англіи. Уже Дайси находилъ, что, если не въ юридическомъ, то въ политическомъ смыслѣ, можно говорить о суверенитетѣ, принадлежащемъ не королю, палатѣ лордовъ и палатѣ общинъ, а королю, палатѣ лордовъ и избирателямъ[3]). Это вытекаетъ изъ того обстоя-

[1]) Таковъ былъ смыслъ законопроекта, который внесли въ 1904 г. во французскую палату депутаты Шовьеръ, Боденъ, Вальянъ и Вальтеръ; по этому законопроекту, депутатъ связывался со своими избирателями правильнымъ контрактомъ, нарушеніе котораго влекло бы потерю депутатскихъ полномочій. Объ этомъ проектѣ и другихъ аналогичныхъ у Dandurand, Le mandat impératif, p. 127 etc.

[2]) С. Котляревскій, Конституціонное государство, с. 40. Мысль о референдумѣ въ той или другой формѣ особенно часто всплываетъ у англійскихъ политическихъ теоретиковъ и практиковъ. Интересно извѣстное сочувствіе къ нему Сёджвика, который такъ энергично осуждаетъ переносъ авторитета отъ представителей къ избирателямъ, всякаго рода обязательные мандаты. Правда, онъ считаетъ введеніе референдума въ Англіи полезнымъ лишь въ случаѣ неразрѣшимаго конфликта двухъ палатъ или пересмотра конституціи. Ср. Dickinson, p. 173. О желательности референдума въ англійскихъ колоніяхъ у Ch. Dilkes, Problems of Greater Britain, v. II, p. 262.

[3]) Lectures introductory to the study of the law of the constitution, p. 70. Ср. p. 57: such language is as we shall see not without real meaning. J. Austin, Jurisprudence, p. 253: speaking accurately the member of the Commons house are merely trustees for the body, by which they are elected and appointed; and consequently the sovereignty always resides in the King and the Peers with the electoral body of Commons.

тельства, что послѣднее, рѣшающее слово въ спорѣ парламента и правительства принадлежитъ именно избирателямъ: англійскіе выборы сдѣлались своего рода референдумомъ, и роспускъ сталъ апелляціей къ высшему авторитету. Мы видимъ, какъ постепенно вниманіе англійскихъ министровъ устремляется не столько на большинство въ палатѣ, сколько на господствующее настроеніе среди избирателей. Лоу, цитируя слова Тодда, по которому съ 1688 г. центръ тяжести государственнаго механизма перемѣщается отъ короны къ палатѣ общинъ, дополняетъ ихъ: съ 1832 года происходитъ подобное же перемѣщеніе отъ палаты общинъ къ кабинету, съ одной стороны, ко всей массѣ избирателей — съ другой. До 1867 года, обычно, поводъ къ паденію министерства давалъ вотумъ недовѣрія или отклоненіе какого-нибудь существеннаго законопроекта; въ періодъ 1867—1900 годовъ изъ восьми перемѣнъ кабинета шесть были вызваны исходомъ выборовъ. Въ 1892 г. общественное мнѣніе Англіи сурово осуждало Сольсбери за то, что онъ не вышелъ въ отставку тотчасъ же послѣ выборовъ, для него неблагопріятныхъ, но дождался созыва палаты[1]). Дѣло здѣсь не только въ формальномъ большинствѣ; дѣло въ томъ, что выборы являются опредѣленнымъ симптомомъ: дополнительные выборы, происходящіе во время сессіи, могутъ также имѣть рѣшающее значеніе для судебъ кабинета. Чрезвычайно знаменателенъ въ этомъ отношеніи уходъ въ отставку консервативнаго министерства Бальфура, обусловленный рядомъ пораженій, которое оно потерпѣло на дополнительныхъ выборахъ. Консервативное министерство признало невозможность оставаться у власти, хотя еще располагало большинствомъ въ палатѣ, такъ какъ ясенъ былъ поворотъ въ симпатіяхъ избирателей. Вступившее ему на смѣну либеральное министерство Кемпбеля Баннермана распустило палату, и одержало, какъ и можно было ожидать, блестящую побѣду на выборахъ. Это проявленіе общаго факта — что авторитетъ министерства все болѣе и болѣе основывается на довѣріи націи. Когда у новаго министерства произошелъ весьма острый конфликтъ съ лордами изъ-за школьнаго закона, вліятельные члены кабинета, какъ Гольденъ и Ллойдъ Джорджъ, имѣли нѣкоторое основаніе говорить, что послѣ единодушнаго приговора, произнесеннаго страной въ 1906 г., упорство лордовъ направлено не противъ правительства, не противъ даже палаты общинъ, а противъ всей націи.

Такимъ образомъ, за націей остается послѣднее слово и въ направленіи законодательной работы и въ выборѣ правительства. Обра-

[1]) Ср. противоположное мнѣніе Гладстона, высказанное въ 1874 году. Morley, Life of Gladstone, v. II, p. 492—493.

зуется мысль, которая съ точки зрѣнія классическаго конституціонализма представляетъ изъ себя несомнѣнную ересь,—мысль, будто для всякой крупной законодательной реформы парламентъ долженъ получить извѣстный мандатъ отъ націи: реформа должна быть поставлена передъ избирателями. Бальфуръ, конечно, не соглашался съ доводами оппозиціи, что палата, избранная въ 1900 г., выбиралась исключительно на платформѣ южно-африканской войны, и при заключеніи мира должна быть распущена; но онъ самъ возражалъ на подобномъ же основаніи противъ постановки во время сессіи вопроса относительно обезпеченія безпошлиннаго ввоза пищевыхъ продуктовъ. Въ этомъ смыслѣ Лоуэль правъ, говоря, что новѣйшее политическое развитіе Англіи до извѣстной степени стираетъ различіе между ея гибкой конституціей, основанной на парламентскомъ верховенствѣ, и тѣми малоподвижными европейскими конституціями, гдѣ пересмотръ не можетъ быть произведенъ безъ роспуска парламента и общихъ выборовъ: и въ Англіи фактически теперь парламентъ никогда бы не измѣнилъ коренныхъ законовъ государственнаго устройства, не обратившись къ избирателямъ[1]). Всеобщіе выборы рѣшаютъ призывъ къ власти того или другого правительства; послѣднее все сильнѣе чувствуетъ свою непосредственную связь съ массой избирателей, усиленіе контроля національнаго за счетъ контроля парламентскаго.

Конечно, здѣсь отмѣчаютъ рядъ тѣневыхъ сторонъ: опасность, которой подвергается самостоятельность депутата, слишкомъ легко обращающагося въ делегата своихъ избирателей[2]); чрезмѣрно большое мѣсто, которое занимаютъ между избирателями и избранниками промежуточныя искусственныя организаціи, начиная съ пресловутыхъ caucus'овъ. Но послѣдняя зависимость депутатовъ, во всякомъ случаѣ, не возрастаетъ; ее разлагаетъ политическое воспитаніе массъ, болѣе активный ихъ интересъ и сознаніе послѣдствій — не только ближайшихъ, но и длительныхъ, — связанныхъ съ той или иной оріентировкой правительства и парламента. Что касается до первой опасности, то это есть лишь обратная сторона растущей связи между властью и общественнымъ мнѣніемъ. Не надо, однако, ея преувеличивать. Когда говорятъ о порабощающей роли общественнаго мнѣнія, его слишкомъ легко, такъ сказать, гипостазируютъ, слишкомъ легко забываютъ, что оно само постоянно находится въ процессѣ обновленія, и что сами депутаты тоже являются его

---

[1]) V. I, p. 4.
[2]) Ostrogorski, v. I, p. 465.

активными участниками, а не послушными регистраторами его велѣній. Впрочемъ, для насъ въ настоящую минуту не такъ важно, является ли подобная зависимость благомъ или зломъ, и съ какихъ точекъ зрѣнія — важно, что она есть несомнѣнный фактъ англійской политической жизни.

Во Франціи это перемѣщеніе политическаго авторитета отъ представителей къ избирателямъ не такъ замѣтно, вслѣдствіе отсутствія практики досрочныхъ выборовъ: правительство въ настоящее время фактически не можетъ перенести свое разногласіе съ палатой, путемъ ея роспуска, на судъ страны. Однако и общіе выборы, происходящіе черезъ четыре года, являются средствомъ узнать мнѣніе и волю населенія, несмотря на то, что современная избирательная техника во Франціи — примѣненіе scrutin d'arrondissement вмѣсто scrutin de liste — ослабляетъ програмный характеръ выборной кампаніи и сообщаетъ ей личный отпечатокъ. И все-таки за послѣднее время общіе выборы пріобрѣли характеръ національнаго референдума. Если законъ 1905 г. объ отдѣленіи церкви отъ государства былъ проведенъ министерствомъ, принявшимъ наслѣдіе Комба и, казалось бы, въ религіозной политикѣ болѣе умѣреннымъ, то объясняется это тѣмъ обстоятельствомъ, что уже выборы 1902 г. дали опредѣленный отвѣтъ населенія по вопросу о конкордатѣ и режимѣ отдѣленія. Исторія обсужденія законопроекта о подоходномъ налогѣ также весьма характерна тѣмъ, что обѣ стороны апеллировали къ мнѣнію избирателей. Если Франція вернется къ выборамъ по списку, дополненнымъ системой пропорціональнаго представительства, то общественное мнѣніе страны при выборахъ можетъ получить еще болѣе ясную и категорическую форму.

Въ Бельгіи выборы, хотя они производятся по списку и съ примѣненіемъ пропорціональной системы, не всегда могутъ получить такое значеніе, такъ какъ обѣ палаты обновляются по половинамъ; только при досрочномъ роспускѣ палата избирается цѣликомъ. Когда въ 1907 году президентъ-министръ Десметъ-Денайръ остался въ меньшинствѣ при обсужденіи законопроекта о длинѣ рабочаго дня въ каменноугольныхъ копяхъ, онъ подалъ въ отставку, но предварительно заявилъ, что правительство беретъ законопроектъ изъ парламента; оппозиція энергично настаивала, что въ создавшемся запутанномъ положеніи рѣшающій голосъ долженъ принадлежать избирателямъ: нуженъ роспускъ палаты. Правительство на это не пошло, считая моментъ для выборовъ крайне неблагопріятнымъ. Тѣмъ не менѣе, можно видѣть, какъ и въ Бельгіи, обнаружившееся настроеніе избирателей все болѣе и болѣе отражается на парламент-

ской работѣ. Уменьшеніе католическаго большинства на выборахъ 1906 г. отразилось на самомъ этомъ большинствѣ, гдѣ важную роль заняла такъ называемая «jeune droite», представляющая болѣе мягкій оттѣнокъ консервативной программы[1]).

Именно въ этомъ смыслѣ, можно сказать, парламентаризмъ становится болѣе демократическимъ; рѣшающее слово принадлежитъ уже не тѣмъ или инымъ партійнымъ комбинаціямъ въ его стѣнахъ, а тому могущественному давленію извнѣ — «pression from without», которое заставляло мудрыхъ англійскихъ консерваторовъ столько разъ подавать примѣръ готовности — итти навстрѣчу запросамъ времени и осуществлять требуемыя реформы. Современные законы о собраніяхъ и петиціяхъ ограждаютъ парламентъ, такъ сказать, отъ физическаго давленія, но они не могутъ и не задаются цѣлью уничтожить давленіе моральное. Пусть государствовѣдѣніе видитъ въ избирательномъ правѣ болѣе функцію, чѣмъ право, пусть оно настойчиво подчеркиваетъ то обстоятельство, что представитель своего округа является представителемъ всей страны, — но оно не можетъ игнорировать того неоспоримаго факта, что вся масса политически правоспособныхъ гражданъ играетъ въ государственной жизни все болѣе и болѣе активную роль. Теперь самъ Руссо едва ли бы повторилъ свой афоризмъ объ англичанахъ, считающихъ себя свободными, но въ дѣйствительности пребывающихъ въ рабствѣ, изъ котораго они выходятъ разъ въ семь лѣтъ.

Но это организованное давленіе общественнаго мнѣнія не сосредоточивается исключительно въ парламентѣ. Въ современной жизни все большее мѣсто пріобрѣтаютъ внѣпарламентскіе факторы. Политическое вліяніе теперь уже не связывается непремѣнно съ депутатскимъ мандатомъ, и послѣдній, даже въ странахъ съ наиболѣе развитой парламентской жизнью, не имѣетъ монополіи привлекать къ себѣ общественное вниманіе. Въ этомъ смыслѣ Лоу отмѣтилъ любопытную перемѣну, совершающуюся, по его словамъ, въ англійскомъ общественномъ мнѣніи. Бэджготъ сорокъ лѣтъ тому назадъ находилъ, что въ Англіи міръ философскій, научный, литературный, не можетъ итти ни въ какое сравненіе съ міромъ политическимъ въ смыслѣ его популярности: для прессы существуетъ только послѣдній. «Если это свидѣтельство», говоритъ Лоу, «было вѣрно въ то

---

[1]) Во время подготовки конституціоннаго пересмотра 1893 г. предлагалось, между прочимъ, консерваторами дать королю вмѣсто вето право обращенія къ націи — передачи законопроекта на референдумъ. Но эта мѣра принята не была. Ср. F u l d, Die versuchte Einführung des Referendums in Belgien въ Archiv für das oeffentliche Recht, B. VI, S. 558.

время, когда оно было написано, надо сказать, мы быстро двигались въ промежуточный періодъ. Никто, я полагаю, не станетъ теперь утверждать, что знаменитый авторъ, популярный проповѣдникъ, выдающійся ученый или даже пользующійся успѣхомъ актеръ занимаетъ меньшее мѣсто въ общественныхъ мысляхъ, чѣмъ какой-либо изъ политиковъ, исключая полдюжину самыхъ первоклассныхъ лидеровъ. Бэджготъ передаетъ слова одного господина: «я писалъ книги двадцать лѣтъ, и я былъ ничѣмъ; я вступилъ въ парламентъ, и, прежде чѣмъ я занялъ свое мѣсто, я сдѣлался нѣчто». Въ настоящее время гораздо правдоподобнѣе встрѣтиться со свидѣтельствомъ совершенно иного характера: «я сидѣлъ въ парламентѣ въ теченіе двадцати лѣтъ, постоянно вотировалъ, произносилъ даже случайно рѣчи, поддержалъ одинъ или два билля. Но кромѣ моего избирательнаго околотка, гдѣ жена моя раздавала дѣтямъ награды въ школахъ, никто, повидимому, и не слыхалъ обо мнѣ. Но я написалъ пустую повѣсть и нѣсколько болтливыхъ опытовъ — и я сразу сдѣлался своего рода знаменитостью. Съ того времени начали помѣщать мой портретъ въ иллюстрированныхъ изданіяхъ и обсуждать костюмъ, который я ношу»[1]). Парламентская карьера теряетъ свою прежнюю исключительную привлекательность, и въ этомъ мелкомъ сравнительно явленіи отражаются очень крупные соціальные факторы, какъ и въ томъ паденіи интереса къ парламентскимъ дебатамъ, который замѣчается въ Англіи и Франціи и особенно сказывается въ періодической прессѣ. Внѣпарламентскія выступленія и рѣчи политическихъ дѣятелей, имѣющихъ здѣсь большую свободу, часто оказываются болѣе важными, чѣмъ ихъ парламентскіе дебюты.

Обратимся отъ этихъ особенностей политическаго быта къ законодательному творчеству современныхъ государствъ. Съ одной стороны, мы видѣли, съ какими препятствіями связано осуществленіе парламентомъ принадлежащей ему законодательной иниціативы. Съ другой — по мѣрѣ усложненія жизни, растущаго разнообразія общественныхъ потребностей, въ созданіи законовъ все большее мѣсто занимаетъ подготовительная, изслѣдовательская стадія. Въ своей не большой, но весьма поучительной работѣ объ «измѣненіи и преобразованіи конституціи» Іеллинекъ изображаетъ огромную роль тѣхъ корпорацій, въ которыхъ различныя части общества группируются по ихъ естественнымъ интересамъ и которыя предохраняютъ это общество отъ полнаго распыленія. «Нѣкоторымъ изъ этихъ корпорацій уже открыты легальные пути воздѣйствія на законодательство

[1]) Low, p. 97—98,

и правительство тѣмъ, что имъ предоставлено право петицій и предложеній, а также тѣмъ, что имъ вмѣнено въ обязанность давать, когда это отъ нихъ потребуется, свой отзывъ по поводу задуманныхъ указовъ и законовъ. Здѣсь таится зародышъ новой формы законодательства»[1]). Іеллинекъ приводитъ нѣкоторые образцы рабочаго законодательства, которые сначала были простыми соглашеніями заинтересованныхъ группъ, и лишь впослѣдствіи черезъ санкцію государственной власти сдѣлались общеобязательными нормами. Въ сложныхъ вопросахъ, затрогивающихъ отношеніе труда и капитала, отношенія различныхъ классовъ, какъ участниковъ въ національномъ производствѣ и распредѣленіи, современный парламентъ менѣе всего можетъ отказываться отъ соприкосновенія съ представителями и выразителями различныхъ реальныхъ интересовъ. Отсюда и то значеніе, которое получаютъ при сколько-нибудь важномъ законодательномъ вопросѣ внѣпарламентскія анкеты. Съ какимъ вниманіемъ, напримѣръ, она была произведена въ Англіи по такому сравнительно второстепенному поводу, какъ реформа земельнаго права въ Уэльсѣ. Но лучшимъ образцомъ подобной предварительной анкеты, которая въ значительной мѣрѣ предрѣщаетъ содержаніе закона—можетъ служить анкета, произведенная комиссіей Рибо относительно реформы средней школы во Франціи[2]). Вопросъ менѣе всего разсматривался какъ узко-профессіональный, онъ въ высокой степени являлся вопросомъ національной культуры. Поэтому комиссія постановила выслушать не только отзывы людей, компетентныхъ въ вопросахъ школы и образованія, но и крупныхъ представителей науки, искусства, литературы, выдающихся выразителей различныхъ политическихъ теченій и, наконецъ, представителей организацій, голосъ которыхъ могъ быть признанъ за голосъ Франціи земледѣльческой, промышленной, торговой и т. д. Получился чрезвычайно разнообразный и богатый матеріалъ, въ которомъ школьная реформа разсматривалась подъ самыми важными углами зрѣнія, и который дѣйствительно проливалъ яркій свѣтъ на то, чего хочетъ страна отъ своей средней школы. Нечего говорить, напримѣръ, что и въ подготовкѣ современныхъ торговыхъ договоровъ до обсужденія ихъ въ парламентѣ весьма большое мѣсто занимаетъ выясненіе взглядовъ заинтересованныхъ круговъ и организацій, подобныхъ торговымъ палатамъ, торговымъ и промышленнымъ союзамъ и т. п.[3]).

---

[1]) С. 92.
[2]) Ribot, La réforme de l'enseignement secondaire, Avertissement.
[3]) О связи англійскаго законодательства съ главными теченіями въ обще-

Такъ осуществляется одна изъ идей, періодически всплывающихъ въ политической литературѣ — идея представительства интересовъ. Нельзя отрицать, что въ ней есть зерно истины, поскольку она напоминаетъ, что важнѣйшимъ признакомъ группировки людей въ обществѣ является не совмѣстное сожительство, а совмѣстное участіе въ національномъ трудѣ. Но въ то же время извѣстно, насколько неудачны были всѣ попытки организовать парламентъ на представительствѣ интересовъ, какъ въ современной соціальной средѣ всѣ эти интересы измѣнчивы и подвижны, какъ невозможно опредѣлить ихъ относительный удѣльный вѣсъ, какъ неизбѣжно здѣсь открывается полный просторъ произволу, или получается та бросающаяся въ глаза искусственность, которая характеризуетъ планъ Бенуа. Но потребность, на которую думаетъ отвѣчать представительство интересовъ въ парламентѣ, гораздо естественнѣе и цѣлесообразнѣе удовлетворяется широкимъ участіемъ въ законодательной работѣ внѣпарламентскихъ организацій, которыя обладаютъ необходимой гибкостью и дѣйствительно могутъ въ каждую минуту отражать главные интересы страны. Конечно, это представительство «совѣщательное», скорѣе — экспертиза, чѣмъ представительство, и юридически оно не обладаетъ даже той силой, которая присуща рѣшенію верхнихъ палатъ, въ тѣхъ странахъ, гдѣ онѣ претерпѣли наибольшее умаленіе своего авторитета; но именно и въ этой сторонѣ дѣла мы опять видимъ, какъ нормы, закрѣпленныя въ текстахъ конституцій, видоизмѣняются подъ вліяніемъ обычая и прецедента, которые, въ свою очередь, объясняются глубокими соціальными причинами. Здѣсь же открывается все огромное значеніе въ современномъ государствѣ легальной свободы ассоціацій и фактическаго навыка ею пользоваться: эта свобода, можетъ-быть, больше, чѣмъ какая-нибудь другая, представляетъ коррективъ къ сторонамъ парламентскаго режима, которыя критикуются за извѣстное несоотвѣтствіе ихъ демократическому принципу. Главное, пользуясь ею, индивидуумъ не остается безпомощнымъ передъ лицомъ всемогущаго государства, и случайная выборная неудача не лишаетъ его возможности извѣстнаго воздѣйствія на ходъ государственной жизни вообще, на выработку законодательства — въ частности. Конечно, прогнозы чрезвычайно рискованны, но все-таки можно думать, что именно въ этомъ направленіи станетъ развиваться государственный строй передовыхъ странъ Европы. И поскольку парламентаризмъ въ общемъ,

---

ственномъ мнѣніи см. D i c e y, Lectures on the relation between law ano public opinion in England, Lec. XII.

какъ показываетъ практика, обыкновенно, болѣе благопріятствуетъ гражданской свободѣ вообще, свободѣ союзовъ—въ особенности, чѣмъ дуализмъ, постольку онъ самъ содѣйствуетъ выработкѣ коррективовъ. А разъ вызваны къ дѣйствію вліятельные внѣпарламентскіе факторы, то этимъ чрезвычайно ослабляется и опасность превращенія политическихъ партій въ самодовлѣющія организаціи, которыя изъ средства стали цѣлью и развиваютъ у своихъ сочленовъ духъ сектантской узости или безпринципнаго оппортунизма, способный лишить ихъ необходимой чуткости къ самымъ повелительнымъ запросамъ жизни[1].

Такимъ образомъ, въ рамкахъ парламентарнаго строя оказываются не только теоретически мыслимы, но и практически осуществимы и та концентрація государственной власти и та демократизація ея основы, которыя соотвѣтствуютъ господствующимъ стремленіямъ нашей эпохи. Можно ли говорить однако, что мы имѣемъ здѣсь дѣло съ развитіемъ двухъ противоположныхъ началъ? Отдается ли достаточно ясный отчетъ въ глубокомъ измѣненіи психологической основы власти? Было бы излишне здѣсь повторять соображенія, высказанныя психологами, соціологами, политиками и юристами относительно ирраціональнаго и безсознательно-автоматическаго характера, присущаго фактамъ подчиненія и властвованія. Несомнѣнно, однако, въ современныхъ парламентарныхъ демократіяхъ мы видимъ, какъ власть значительно освобождается отъ своей древней стихійной первоосновы: она начинаетъ восприниматься въ общественномъ сознаніи не какъ ниспосланная судьбой vis maior, а какъ нѣчто не только соціально-необходимое, но и соціально-полезное. Возможно, что въ этомъ процессѣ власть цѣликомъ никогда не раціонализируется; вѣроятно, всегда общественная экономика будетъ требовать

---

[1]) Острогорскій (La démocratie et l'organisation des parties politiques, v. II, p. 611) предлагаетъ замѣну постоянныхъ партій временными лигами, образующимися ad hoc, для конкретной цѣли; это дало бы возможность устранить современное «партійное правительство» и ту партійную дисциплину, которая возбуждаетъ такое суровое осужденіе автора. Весь планъ, однако, страдаетъ крайней непрактичностью; нѣтъ никакихъ ручательствъ, что эти лиги не превратятся въ обычныя партіи. Разсуждая по методу Острогорскаго, можно было бы думать, что партійная жизнь Франціи и Италіи представляетъ крупныя преимущества передъ англійской и американской. Впрочемъ, самъ Острогорскій, говоря о кризисѣ демократіи, дѣлаетъ признанія, показывающія, какъ мало соотвѣтствуютъ глубинѣ этого кризиса предлагаемыя имъ мѣры; см. p. 692 etc.: la crise de la démocratie est en premier lieu une crise, qui semblait finir avec l'établissement des formes démocratiques, mais qui est encore bien loin de l'être.

извѣстнаго автоматизма въ повиновеніи актамъ власти; вѣроятно, до конца стереть печать ея первобытной основы можно было бы лишь при общественномъ порядкѣ, рисуемомъ самыми утопическими теоретиками анархизма; но вѣдь здѣсь лежитъ огромное, практически столь важное различіе въ степени. Глубоко заблуждаются, кто изъ наличнаго запроса на сильное правительство выводятъ вѣроятность возвращенія къ пережитымъ политическимъ формамъ. Новая власть сильна именно тѣмъ, что она, прямо или косвенно, опирается на сознательное національное довѣріе; она до противоположности не похожа на власть, которая исходила изъ мысли, столь близкой XVIII вѣку объ «ограниченномъ разумѣ подданныхъ»[1]). Даже тогда, когда она сохраняетъ сильный классовый отпечатокъ и не относится со вниманіемъ къ крупнымъ интересамъ, пребывающимъ въ данной средѣ, — все-таки она не существуетъ, такъ сказать, сама для себя и не требуетъ повиновенія лишь во имя обладаемой ею силы. И здѣсь мы подходимъ къ основной чертѣ государства мыслимаго, какъ правовое: носителями власти являются лишь государственные органы, устроенные и дѣйствующіе по установленнымъ нормамъ; власть есть лишь государственная и въ то же время общественная функція. Количественно, такъ сказать, ея полномочія могутъ чрезвычайно возрастать; качественно она никогда не будетъ характеризоваться тѣмъ, на чемъ зиждется деспотизмъ, — признаками самодовлѣющаго существованія и безотвѣтственности. Ей не угрожаетъ гипертрофія ея собственнаго могущества: она построена на довѣріи, а довѣріе невозможно тамъ, гдѣ нѣтъ налицо дѣйствительной отвѣтственности: въ организаціи послѣдней и лежитъ ключъ къ пониманію современнаго правового государства[2]). Конечно, и въ жизни этого правового государства могутъ быть минуты внѣшней и внутренней опасности, когда власть выступаетъ въ древнемъ обликѣ почти стихійной мощи, разрушающей на своемъ пути препятствія, когда она становится диктатурой. Но это — моменты исключительные, и она расходуетъ здѣсь капиталъ довѣрія, накопленный въ болѣе спокойное и мирное время. Въ такія минуты даже отреченіе общества отъ обезпечивающихъ его права гарантій можетъ сознаваться какъ неизбѣжное самоограниченіе.

Такова почва, на которой въ настоящее время разрѣшается столкновеніе двухъ коренныхъ потребностей государства: быть орга-

---

[1]) П. И. Новгородцевъ, Кризисъ современнаго правосознанія, с. 167.

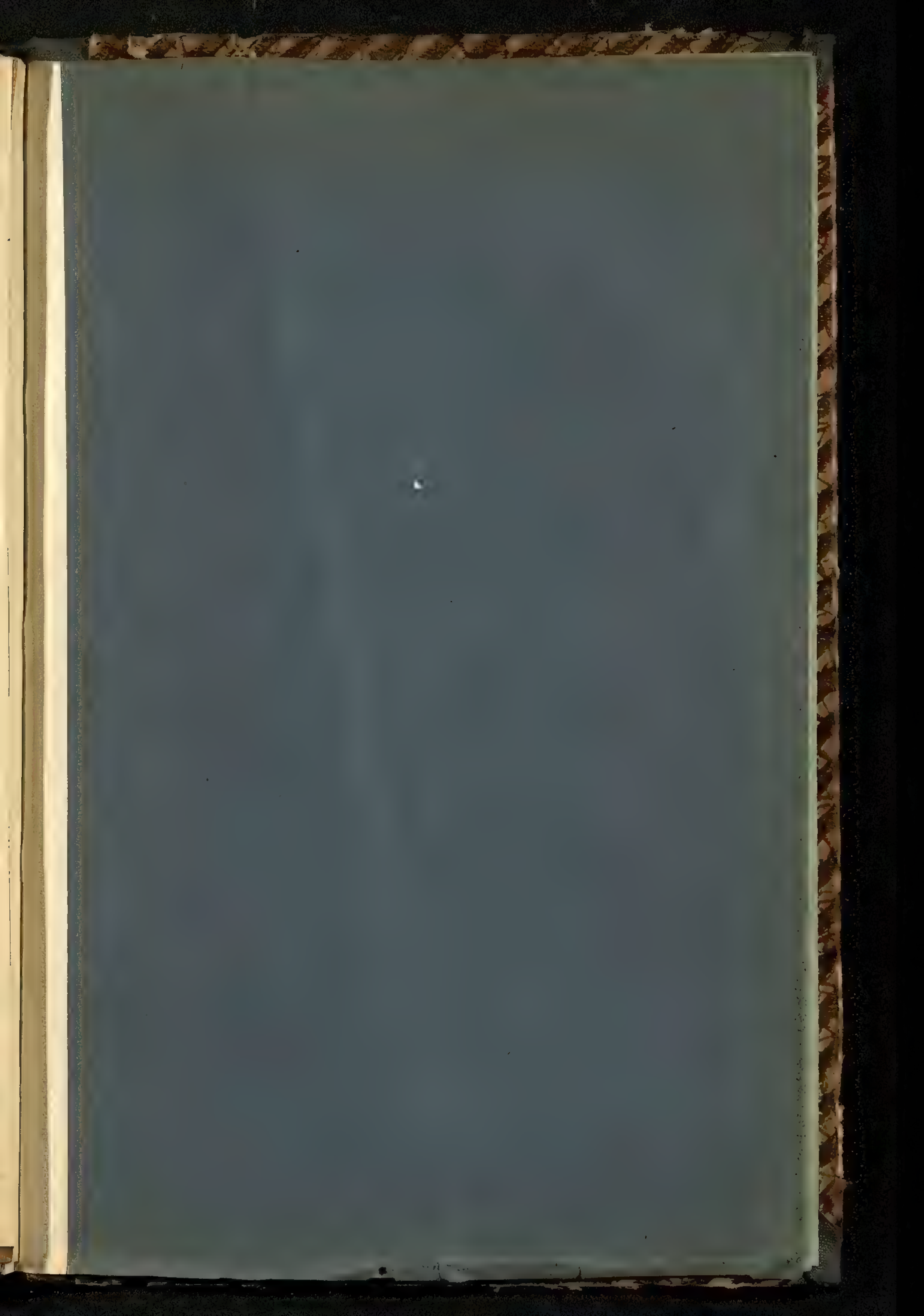
[2]) А. С. Алексѣевъ, Безотвѣтственность монарха и отвѣтственность правительства, с. 63 и т. д.

низацiей права и быть организацiей силы. Всматриваясь въ дѣйствiе механизма современныхъ конституцiонныхъ учрежденiй, мы чувствуемъ, какъ все здѣсь — сознательно или безсознательно — приспособляется къ задачѣ примирить эти потребности. Недостатки этого механизма могутъ бросаться въ глаза и поверхностному наблюдателю; его удивительная гибкость и способность создавать этимъ недостаткамъ коррективы вскрываются лишь при изученiи его въ исторической перспективѣ.

Въ предѣлахъ поставленной нами задачи намъ особенно важно констатировать ту гармонiю, которая устанавливается между этимъ процессомъ, совершающимся внутри самого государства, и общимъ характеромъ международнаго оборота. Послѣднiй также благопрiятствуетъ образованiю правительства достаточно сильнаго, пользующагося свободой дѣйствiя, и въ то же время получающаго эту силу на почвѣ народнаго довѣрiя. Такая организацiя власти оказывается наиболѣе благопрiятной и для того, чтобы обезпечить возможно постоянное мирное общенiе народовъ, и чтобы обладать необходимой подготовкой въ минуту неотвратимаго вооруженнаго конфликта: и здѣсь передъ нами двѣ потребности, между которыми должно быть создано равновѣсiе. Современное государство заинтересовано въ незыблемости нормъ международнаго общенiя; оно имѣетъ довольно мотивовъ жертвовать ему многими выгодами и преимуществами минуты, но для него остается извѣстная сфера самосохраненiя, которую оно принуждено отстаивать силой. Задача международнаго права и международной политики — по возможности сузить эту сферу. Здѣсь открывается достаточно широкое поле для примѣненiя практическаго, свободнаго отъ утопiй пасифизма. Въ силу указанной гармонiи тотъ, кто стремится утвердить господство права во внутренней жизни государствъ, и тотъ, кто хочетъ изгнать изъ оборота между народами въ возможно большей степени насилiе и кровопролитiе, должны итти по одной дорогѣ.

Изъ существующей переоцѣнки соцiально-политическихъ цѣнностей парламентаризмъ, широко понимаемый, выходитъ оправданнымъ и въ порядкѣ исторической закономѣрности и въ порядкѣ долженствованiя. Говорить это—отнюдь не значитъ утверждать, будто онъ есть послѣднее слово политическаго опыта и политической мудрости. Мы слишкомъ проникнуты великой идеей относительности всѣхъ формъ человѣческаго общежитiя, чтобы принимать достигнутое за предѣлъ пути и думать, что правотворческiя способности человѣчества уже истощены. Можно говорить здѣсь лишь — употребляя выраженiе дипломатовъ — rebus sic stantibus. Можно говорить, лишь

исходя, приблизительно, изъ даннаго состоянія матеріальной и духовной культуры. Если въ корнѣ измѣнятся условія производства и распредѣленія хозяйственныхъ благъ; если время и пространство побѣждены будутъ еще въ неизмѣримо большей степени, чѣмъ они побѣждены современной техникой; если, наконецъ — что̀ всего важнѣе — осуществится торжество моральнаго чувства и благожелательнаго инстинкта надъ первобытнымъ эгоизмомъ и древними страстями, — несомнѣнно, создадутся организаціи, совершенно отличныя отъ нашихъ, а роль принужденія внутри каждаго общества и въ ихъ взаимныхъ отношеніяхъ станетъ сравнительно ничтожной. Но здѣсь открывается область, куда наука вступать не имѣетъ права; открываются перспективы, куда не проникаетъ ея свѣтъ. Ея задача болѣе скромная: она объясняетъ намъ явленія, среди которыхъ мы живемъ; и если освѣщаетъ путь, намъ предстоящій, то лишь на самое близкое разстояніе. И этого достаточно, чтобы воспринять урокъ благородной скромности, преподанный всѣмъ современнымъ историческимъ пониманіемъ, которое лишь утверждается одухотворенной вѣрой въ вѣчное и непреходящее, и усвоить глубокій смыслъ заповѣди, относящейся къ жизни человѣческихъ поколѣній не въ меньшей мѣрѣ, чѣмъ къ жизни отдѣльнаго человѣка: «довлѣетъ дневи злоба его».



Цѣна 2 руб. 50 коп.

